

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії
митної служби України. Серія: “Державне управління”)

№ 1 (18)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть
публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі науки
державне управління (наказ Міністерства освіти і науки України
від 11.07.2016 р. № 820, додаток 12)*

Дніпро
Університет митної справи та фінансів
2018

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 3 від 24.09.2018 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) – д.держ.упр., проф.;	Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;	Кураташвілі А. А. – д.е.н., д.ю.н., проф., Грузія;
Андреа Сабо – д.філос.н., доц., Угорщина;	Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., проф.;	Лотар Геллерт – д.н., проф., Німеччина;
Баштанник В. В. – д.держ.упр., проф.;	Мартиненко В. М. – д.держ.упр., проф.;
Борисенко О. П. – д.держ.упр., проф.;	Мищенко Д. А. (заступник головного редактора) – д.держ.упр., доц.;
Дачій Н. В. – д.держ.упр., проф.;	Новікова І. В. – д.е.н., проф., Республіка Білорусь;
Дерев’янку Т. П. (відповідальний секретар)	Садковий В. П. – д.держ.упр., проф.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;	Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Драган І. О. – д.держ.упр., проф.;	Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Смельянов В. М. – д.держ.упр., доц.;	Шпекторенко І. В. – д.держ.упр., проф.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: Н. С. Кузнєцова

Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000
Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua
Підписано до друку 28.09.2018. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 24,65. Обл.-вид. арк. 18,99.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2018

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

С. І. Волошин. Державне регулювання земельних відносин: теоретико-практичні аспекти	7
В. П. Залізнюк. Сучасне трактування сутності продовольчої безпеки в контексті державного регулювання	12
В. Г. Ковальов. Система забезпечення транспортної безпеки: теоретична інтерпретація	18
К. М. Тарасенко. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів державного регулювання міграційної політики в Україні	27

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Н. Л. Виноградова. Модернізація механізму державного регулювання підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні	36
О. Б. Гада. Трансформація механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща	43
К. І. Гончаренко. Особливості застосування державного маркетингу в управлінській діяльності	48
Л. М. Івашова. Державно-приватне партнерство у сфері туризму як дієвий механізм забезпечення сталого розвитку економіки країни і регіонів	52
Н. О. Кириченко. Особливості професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики	62
Д. О. Кришталь. Механізми державного регулювання розвитку науки у вищих навчальних закладах державної служби України з надзвичайних ситуацій	68
В. В. Круглов. Механізми державно-приватного партнерства в реалізації проектів логістичної інфраструктури	73
Р. О. Кушлик. Регуляторні підходи до реалізації інтегрованих моделей державної політики енергозабезпечення у вітчизняному конкурентному середовищі	82
В. В. Мареніченко, М. О. Сичова, В. В. Гаркавий. Механізми лобізму в системі державного управління	88
І. П. Міщенко. Державний механізм розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у регіоні	93
І. О. Парубчак, О. Я. Гримак. Соціально-економічні аспекти державної політики комплексного розвитку туристичної галузі в Україні	98
В. К. Подорваний. Компонентна структура формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання	104
А. М. Пугач, Н. Л. Шпортюк, І. А. Воловик, О. В. Лебеденко. Удосконалення системи державного управління через проведення адміністративної реформи в Україні	108
Г. Б. Сабурова. Керування управлінською документацією в установах виконавчої влади як одна з функцій механізму державного управління	113

В. С. Сапіга. Державна політика соціальної мобільності та соціальної адаптації молоді у військово-армійському середовищі Збройних сил України.....	121
Р. Р. Сіренко. Педагогічні аспекти соціального управління процесами формування особистості студента засобами фізичної культури.....	127
В. В. Сиченко, О. М. Мартиненко, С. О. Рибкіна. Державна політика України у галузі неперервної освіти.....	134
С. С. Тарасов. Інноваційний механізм державного регулювання кадрового потенціалу	141
А. П. Хряпинський. Організаційний механізм державного регулювання територіального розвитку в Україні.....	146
В. О. Шведун, О. М. Білогіл. Державне управління туристичною індустрією як базис розвитку туристичного ринку.....	152

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

А. П. Миколасць. Формування неурядових та громадських організацій соціального партнерства з місцевим самоврядуванням.....	156
О. В. Турій. Правові аспекти взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування.....	161

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

А. І. Бондаренко. Державний фінансовий контроль як забезпечення безпеки економіки України.....	168
О. П. Борисенко, О. В. Боркут. Взаємодія державних служб під час оптимізації митного контролю в практиці застосування принципу «єдиного вікна».....	173
О. П. Євсюков. Адаптація державної політики України щодо забезпечення соціально-економічної безпеки до сучасних реалій.....	180
В. В. Федорчак. Обґрунтування необхідності розробки та впровадження інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.....	184
В. В. Ченцов, А. В. Мазур. Інституційне реформування митної системи: вітчизняний досвід державного управління.....	190

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

М. Д. Денисов. Державне регулювання фінансової неспроможності суб'єктів підприємництва: теоретичний аспект.....	200
О. В. Василенко. Інтернаціоналізація вищої освіти в Україні: державно-управлінські аспекти.....	208

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

S. I. Voloshyn. State regulation of the land relations: theoretical and practical aspects.....	7
V. P. Zalizniuk. The modern treatment of food security.....	12
V. G. Kovalyov. Transport security system: theoretical interpretation	18
K. M. Tarasenko. Theoretical and methodological principles of functioning of the state regulation of migration policy in Ukraine	27

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

N. L. Vynogradova. Modernization of the mechanism of state regulation of scientific, scientific and pedagogical staff education in Ukraine	36
O. B. Gada. Transformation of mechanisms of public administration of the training system of professionals of the civil protection speech in the Republic of Poland	43
K. I. Honcharenko. Features of application of state marketing in management activities	48
L. M. Ivashova. Public-private partnership in the field of tourism as a mechanism of provision of sustainable development of the economy of the country and regions	52
N. O. Kyrychenko. Features of professional activity of public policy realization subjects	62
D. O. Kryshtal. Mechanisms of public regulation of science development in higher educational institutions of the SES of Ukraine.....	68
V. V. Kruhlov. Mechanisms of public-private partnership in the implementation of logistic infrastructure projects	73
R. O. Kushlyk. Regulatory approaches to implementation of integrated models of the state energy protection policy in the national competitive environment	82
V. V. Marenichenko, M. O. Sychova, V. V. Garkavyi. Mechanisms of lobbyism in the system of public administration	88
I. P. Mishchenko. State mechanism of development of information and communication technologies in region	93
I. O. Parubchak, O. Ya. Grimak. Social and economic aspects of the state policy of complex development of tourism sphere in Ukraine	98
V. K. Podorvanyi. The component structure of formation of mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions	104
A. M. Pugach, N. L. Shportiuk, I. A. Volovyk, O. V. Lebedenko. The development of the public administration system by virtue of administrative reforms in Ukraine	108
G. B. Saburova. Records management in the institutions of the executive authority as function of public administration	113
V. S. Sapiga. State policy of social mobility and social adaptation of youth in the military environment for the Armed forces of Ukraine.....	121
R. R. Sirenko. Pedagogical aspects of social management of the processes for formation of student's personality by means of physical culture.....	128

V. V. Sychenko, S. O. Rybkina, O. M. Martynenko. State policy of Ukraine in the field of continuous education	134
S. S. Tarasov. Innovative mechanism of public regulation of the personnel potential.....	141
A. P. Hryapynskyy. The organizational mechanism of state regulation of territorial development in Ukraine	146
V. O. Shvedun, O. M. Bilotil. Public administration of the tourist industry as the basis of development of the tourist market.....	152

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

A. P. Mykolaiets. Formation of non-governmental and public organizations of social partnership with local government.....	156
O. V. Turii. Legal aspects of interaction of public organizations with local self-government bodies	161

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

A. I. Bondarenko. State financial control as security of the economy of Ukraine.....	168
O. P. Borysenko, O. V. Borkut. Interoperability of civil service by optimizing customs control in the practice of application of the „one window” principle.....	173
O. P. Yevsyukov. Adaptation of the state policy of Ukraine on ensuring of social and economic security to modern realities	180
V. V. Fedorchak. Justification of need of development and deployment of information and analytical system of public administration of emergencies’ risks	184
V. V. Chentsov, A. V. Mazur. Institutional customs reforming: the domestic experience of public administration	190

YOUNG SCIENTIST’S PAGE

M. D. Denisov. State regulation of financial inability of business enterprises: theoretical aspects	200
O. V. Vasilenko. Internalization of higher education in Ukraine: managerial aspects	208

С. І. Волошин, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН:
ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

У статті досліджено теоретико-практичні аспекти державного регулювання земельних відносин. Окреслено загальну структуру земельних відносин. Проаналізовано чинники, що впливають на земельні відносини. Охарактеризовано суб'єктно-об'єктні взаємозв'язки стосовно державного регулювання земельних відносин.

Ключові слова: земельні відносини, державне регулювання, форми, суб'єкти й об'єкти, фактори.

S. I. Voloshyn. State regulation of the land relations: theoretical and practical aspects

Problem setting. Nowadays state regulation of the land relations is the objective need proceeding from the land multifunctionality and its role for the economic relations within any field of activity. State regulation of the land relations performs the following key functions: providing of the priority directions of development at the nation-wide and regional levels; environment protection and rational use of natural resources, in particular, land ones; ensuring of the state social and economic security.

Recent research and publication analysis. The land relations in Ukraine were investigated by many scientists. However the problem of the effective organization of interaction of subjects and objects of state regulation in the sphere of the land relations still needs more profound studying.

Paper objective. The paper objective is investigation of the theoretical and practical aspects of state regulation of the land relations.

Paper main body. The theoretical and practical aspects of state regulation of the land relations are investigated in the article. In particular, the general structure of the land relations is defined. The factors influencing the land relations are analyzed. The subject and object interrelations concerning state regulation of the land relations are characterized.

Conclusions of the research. It is specified that the general structure of the land relations contains the following components: forms of ownership on the land; relations connected with economic use of the land; forms of land resources regulation; methods and approaches of the land relations regulation.

The following factors influencing the land relations are analyzed: historical continuity; coherence of the land relations with public social and economic bases; financial stability of economy; regional and branch investment activity; political decisions; precepts of law and the ways of their introduction with the corresponding control; ability of public authorities and local government to effective functioning; activity of social and political associations; social and psychological influence.

The subject and object interrelations concerning state regulation of the land relations are characterized. It is emphasized that understanding of the land as object of state regulation can be various.

Key words: land relations, state regulation, forms, subjects and objects, factors.

Постановка проблеми. Державне регулювання земельних відносин у нинішніх умовах є об'єктивною необхідністю, зважаючи на багатофункціональність землі та її роль у господарських відносинах у межах будь-якої сфери діяльності.

Державне регулювання земельних відносин виконує багато функцій, серед яких ключовими є: забезпечення пріоритетних напрямів розвитку на загальнодержавному й регіональному рівнях; захист довкілля й раціональне використання природних, зокрема земельних, ресурсів; гарантування соціально-економічної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Земельні відносини в Україні досліджувалися багатьма вченими, серед наукових робіт яких доцільно звернути увагу на напрацювання В. Носіка [2], О. Погрібного [3], В. Солдатенкова [4] та ін.

Однак проблема ефективної організації взаємодії суб'єктів й об'єктів державного регулювання у сфері земельних відносин все ще потребує більш поглибленого вирішення.

Мета статті – дослідження теоретико-практичних аспектів державного регулювання земельних відносин.

Постановка зазначеної проблеми передбачає виконання таких завдань:

- окреслити загальну структуру земельних відносин;
- проаналізувати чинники, що впливають на земельні відносини;
- охарактеризувати суб'єктно-об'єктні взаємозв'язки стосовно державного регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Традиційно земельні відносини містять такі ключові компоненти:

- форми власності на землю (рис. 1) [2];
- відносини, що пов'язані з господарським використанням землі;
- форми управління ресурсами земельного характеру (рис. 2) [4];
- методи та підходи до регулювання земельних відносин.

Зокрема, що стосується форм управління ресурсами земельного характеру, то вони являють собою систему заходів політичного, соціально-економічного, правового й адміністративного спрямування, орієнтованих на організацію ефективного використання земельних ресурсів.

Якщо розглядати власність у загальному контексті, то її можна визначити як привласнення благ того чи іншого характеру. Отже, сутність власності досить складна.

Варто зазначити, що в межах економічних наук власність розглядається в аспекті наявності реального привласнення та використання майна, передусім засобів виробництва, з господарською метою. У межах юриспруденції визначено правові характеристики такого присвоєння у вигляді законів [1; 5].

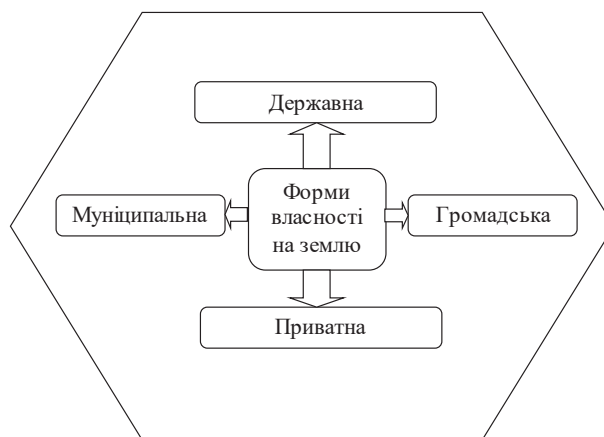


Рис. 1. Різновиди форм власності на землю

Варто зауважити, що землевласники далеко не завжди виробляють продукцію сільсько-господарського характеру. Вони мають можливість передачі землі іншим особам. Саме в цьому зв'язку з'являються відносини орендного характеру. Відносини, що пов'язані із власністю

Теорія та історія державного управління

та використанням землі з господарською метою, здебільшого спричиняють конфлікти. Актуальним і необхідним є розроблення економіко-правових механізмів державного регулювання земельних відносин [2].



Рис. 2. Форми управління земельними ресурсами

Земельні відносини зазнають впливу багатьох чинників, яким притаманна досить складна організація, структура, супідрядність і комплексний впливовий механізм. Варто зважати на такі чинники:

- історична спадкоємність;
- узгодженість земельних відносин із суспільними соціально-економічними основами;
- фінансова стійкість економіки;
- регіональна й галузева інвестиційна активність [3].

Варто також враховувати соціально-психологічний і політичний вплив на земельні відносини. Так, політичний вплив передбачає:

- рішення політичного характеру;
- норми правового характеру, а також способи їх впровадження з відповідним контролем;
- здатність до ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування;
- активність соціально-політичних об'єднань [4; 5].

Що стосується соціально-психологічного впливу на земельні відносини, то він враховує такі чинники:

- мотиваційні механізми;
- психологічні настанови визначених осіб відповідно до їхніх соціальних характеристик;
- сімейний стан;
- рівень життя;
- статус професійно-освітнього характеру [1].

Будь-яке суспільство поступово формує визначену ієрархію суб'єктів земельних відносин протягом свого історичного розвитку. До таких суб'єктів традиційно належать індивідууми як фізичні особи, громади у вигляді спільноти індивідуумів, організації ділового спрямування як юридичні особи та держава, яка об'єднує вищезазначених суб'єктів та захищає їх різноспрямовані інтереси.

Загалом, до суб'єктів земельних правовідносин належать особи, які наділені правами земельного характеру та несуть обов'язки, затверджені в межах земельного законодавства. Варто враховувати, що в межах однієї держави перелік суб'єктів земельних відносин може змінюватися. Органи державної влади та місцевого самоврядування, а також юридичні й фізичні особи є традиційно учасниками таких видів земельних правових відносин:

- управління земельними ресурсами;
- використання земельних ресурсів;
- охорона прав на землю [2; 3].

Крім того, громадяни й юридичні особи є суб'єктами правовідносин приватної й спільної власності на землю.

Органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують певний перелік функцій щодо регулювання земельних відносин. Охорона прав на землю здійснюється державними правоохоронними органами – судами загального призначення, прокуратурою, арбітражним судом.

Земля являє собою загальний об'єкт усіх земельних правовідносин через те, що вона є загальним засобом праці й відповідною умовою. Проте необхідно звернути увагу на те, що розуміння землі як об'єкта може бути різним. Так, якщо розглядаються земельні ділянки, для яких визначається певний правовий режим, об'єктом дій процесуального характеру можуть бути дані кадастру і моніторингу земель, а також рішення компетентного органу щодо надання земельної ділянки.

Що стосується сфери державного регулювання земельних відносин, то в такому разі об'єкт земельних правовідносин залежить від компетенції органу, що здійснює управління землею, та від особливостей функцій регулювання. Наприклад, у цьому контексті можуть розглядатися:

- земельний фонд (моніторинг земель, формування й підтримка державного земельного кадастру);
- земля, що перебуває в межах визначених адміністративно-територіальних кордонів (землеустрій населеного пункту);
- окрема ділянка землі (землепорядкування на внутрішньогосподарському рівні) [1; 4].

Земельна ділянка, що є індивідуально відокремленою встановленим порядком, без урахування правових підстав її надання, являє собою об'єкт земельних відносин. Це може стосуватися власності на землю, землекористування чи надання землі в оренду. Водночас земельна ділянка є об'єктом права власності на землю визначеного виду. Земельна ділянка є частиною поверхні землі, якій притаманна низка характеристик, що висвітлюються в документах державної реєстрації прав на землю та в державному земельному кадастрі, а саме:

- визначені межі;
- площа;
- місцезонашування;
- правовий статус (використання відповідно до встановлених цілей у формі, визначеній чинним законодавством) [5].

Також до об'єктів земельних правовідносин належать такі, що міцно пов'язані із земельними ділянками (будівлі, споруди, багаторічні насадження, ліс, водойми). Фізичне переміщення цих об'єктів неможливе без завдання збитку їхнім стану й призначенню. Зазначені об'єкти перебувають у нероздільному користуванні із земельними ділянками, якщо інше не передбачено чинним законодавством.

Необхідно зазначити, що земельна політика кожної країни протягом визначеного періоду її розвитку формується здебільшого під впливом загальної соціально-економічної політики і полягає в нормах розподілу і використання земельного фонду, а також у використанні стимулів і обмежень у цій сфері.

У нинішніх умовах поширилися різнохарактерні форми земельної власності, а саме: державна, приватна та спільна. Крім того, є різнохарактерні форми землекористування, які поділяються на безстрокові й термінові, а також безкоштовні термінові й платні [2].

Що стосується оренди як форми користування землею, то вона є передачею землі землевласником чи орендодавцем орендарю на визначених договірних умовах. Зазначені умови можуть передбачати розмір орендної плати, а також її види (грошова форма, форма продукції й послуг, податкових чи інших земельних платежів тощо). Варто звернути увагу на те, що орендар має право використовувати ділянку землі, що орендується, суто за призначенням та не має права здійснювати її продаж чи інше відчуження. Коли закінчується дія орендної угоди, всі права щодо земельної ділянки переходять до її власника.

Земельні відносини також передбачають відносини економічного характеру, що виникають між суб'єктами таких відносин у процесі землекористування [3].

Суб'єкти земельних відносин мають і використовують можливість визначати правові форми володіння землею на своїй території в межах їхніх конституційних прав.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Враховуючи результати, отримані в процесі проведення дослідження, можна зробити такі висновки.

1. Загальна структура земельних відносин містить такі компоненти: форми власності на землю; відносини, що пов'язані з господарським використанням землі; форми управління ресурсами земельного характеру; методи та підходи до регулювання земельних відносин.

2. Основними чинниками, що впливають на земельні відносини, є: історична спадкоємність; узгодженість земельних відносин із суспільними соціально-економічними основами; фінансова стійкість економіки; регіональна й галузева інвестиційна активність; рішення політичного характеру; норми правового характеру, а також способи їх впровадження з відповідним контролем; здатність органів державної влади та місцевого самоврядування до ефективного функціонування; активність соціально-політичних об'єднань; соціально-психологічний вплив.

3. Охарактеризовано суб'єктно-об'єктні взаємозв'язки стосовно державного регулювання земельних відносин. Підкреслено, що об'єкт земельних правовідносин залежить від компетенції органу, що здійснює управління землею, та від особливостей функцій регулювання. Водночас розуміння землі як об'єкта державного регулювання може бути різним.

Список використаних джерел:

1. Корнус В. Оцінка регулюючого впливу системи оподаткування на економічні процеси. Актуальні проблеми економіки. 2007. № 7. С. 142–149.
2. Носік В. Суб'єкти права власності на землю в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 22. С. 135–144.
3. Погрібний О., Каракаша І. Земельне право України: підручник. К.: Істина, 2009. 600 с.
4. Солдатенков В. Некоторые проблемные вопросы земельного законодательства. Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2001. № 4 (9). С. 61.
5. Третяк А., Дорош О. Управління земельними ресурсами: навч. посібн.; за редакцією А. Третяка. Вінниця: Нова книга, 2006. 360 с.

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

СУЧАСНЕ ТРАКТУВАННЯ СУТНОСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У науковій літературі трактування поняття «продовольча безпека» у різних авторів має значні відмінності. У даний час немає єдиної загальноприйнятої думки і визначення. Іноді йдеться про продовольчу безпеку, іноді її ототожнюють із продовольчою незалежністю, в окремих випадках вживають поняття «продовольча забезпеченість». Кожен дослідник вносить свої уточнення у визначення, сутність і зміст поняття «продовольча безпека». У статті досліджено теоретичні підходи до визначення сутності продовольчої безпеки. Уточнено сутність понятійного апарату щодо категорії «продовольча безпека». Визначено, що продовольча безпека – це система заходів, що дозволяє державі гарантовано виробляти достатню для споживання кількість продовольства, що відповідає медичним стандартам, забезпечувати його фізичну й економічну доступність незалежно від зовнішніх чинників для всіх верств населення.

Ключові слова: державне регулювання, економічна безпека, інструменти, механізми державного управління, продовольство, продовольча безпека.

V. P. Zalizniuk. The modern treatment of food security

In the scientific literature, the interpretation of the concept of “food safety” in various authors has significant differences. At present, there is no single commonly accepted thought and definition. In this case, they sometimes talk about food security, sometimes it is identified with food independence, in some cases, the term “food security” is used. Each researcher makes his refinements in the definition of the essence and content of the concept of “food security”. The article investigates the theoretical approaches to the definition of the essence of food security.

An important global problem that remains relevant is the production of food, without which humanity can not exist. For any state of the world at any stage of its development of food security was and is the most important and relevant aspect of the problem of national security. Food security is a significant place in research on socio-economic, political, environmental, demographic, managerial, biological, informational, institutional and other scientific fields. This means that the problem of food security is, on the one hand, not only relevant but, on the other hand, multilevel.

Food security is a complicated and multifaceted phenomenon of the economic life of any state and the world economy as a whole, which is defined as the purposeful activity of the state and international organizations in the area of the formation of the food base, the physical and economic availability of food products, on the one hand, and the state protection of food security against multiple risks and threats. Among the main factors in achieving the goals of food security, the leading place is occupied by national agricultural production, creation of state reserves of production, import-export activity of agro-industrial complexes. All these factors are in close interconnection, interaction and dynamics.

The essence of the conceptual apparatus concerning the category “food safety” is specified. Food security is a system of measures that allows the state to produce enough food for consumption that meets medical standards, to ensure its physical and economic accessibility, regardless of external factors for all segments of the population.

Key words: economic security, state regulation, tools, mechanisms, food, food security.

Постановка проблеми. Найбільш важливою глобальною світовою проблемою, яка залишається завжди актуальною, є виробництво продуктів харчування, без яких людство не може існувати. Причому процес виробництва продуктів харчування повинен бути безперервним, тому що людство не може припинити споживати, ні на один день. Виробництво продуктів харчування

© В. П. Залізняк, 2018

необхідно збільшувати, це зумовлено постійним зростанням потреб і чисельності населення на Землі. Для будь-якої держави світу на будь-якому етапі її розвитку забезпечення продовольством було і є найважливішим і актуальним аспектом проблеми національної безпеки.

Відповідно до звіту ФАО «Стан продовольчої безпеки і харчування у світі 2017 р.», «<...> кліматичні зміни і конфлікти – головні причини зростання голоду за останнє десятиліття, у 2016 р. голодувало 815 млн. людей (11% світового населення), що на 38 млн. більше порівняно з попереднім роком. Приблизно 155 млн. дітей мають затримки в розвитку через погане харчування» [1].

Як відомо, проблема наявності, достатності й доступності продовольства для населення в усі часи актуальна і нерозривно пов'язана зі стійкістю та міцністю влади [9], самим існуванням держав, тобто із проблемою національної безпеки. Гостра нестача продовольства і зростання цін на продукти харчування нерідко стає причиною народного невдоволення і політичних демонстрацій, як це було, наприклад, у Чилі на початку 1970-х рр. минулого століття [2], де 11 вересня 1973 р. відбувся військовий переворот, одним з ініціаторів якого був Августо Піночет.

На жаль, у сучасній науковій літературі та нормативно-правових актах, пов'язаних із продовольчою безпекою, на наш погляд, не даються досить точні і повні визначення використовуваних категорій, що дозволяють однозначно описати взаємозв'язок продовольчої і національної безпеки один з одним, що спонукає нас почати дослідження з розгляду й уточнення основних використовуваних термінів.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Вагомий внесок у вивчення теоретичних підходів до визначення сутності продовольчої безпеки зробили такі відомі вітчизняні та закордонні вчені, як: В. Власов, О. Білорус, І. Бінько, О. Гойчук, П. Саблук, В. Шлемко, В. Шкаберін та інші. Проте проблема понятійно-категоріального апарату дослідження поняття «продовольча безпека» потребує подальших розроблень.

Мета статті – дослідити теоретичні підходи до визначення сутності продовольчої безпеки. Уточнити сутність понятійного апарату щодо категорії «продовольча безпека».

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі трактування поняття «продовольча безпека» у різних авторів має значні відмінності. У даний час немає єдиного загальноприйнятого визначення. Іноді ведуть мову про продовольчу безпеку, іноді її ототожнюють із продовольчою незалежністю, в окремих випадках вживають поняття «продовольча забезпеченість». Кожен дослідник вносить свої уточнення у визначення, сутність і зміст поняття «продовольча безпека».

Як справедливо зазначає Р. Тринько, зараз розрізняються підходи до поняття продовольчої безпеки в Україні і за кордоном. Якщо в провідних західних країнах ставляться до проблеми продовольчої безпеки як до необхідності забезпечення всіх верств населення продуктами харчування в належній кількості і відповідної якості, то в Україні продовольча безпека розглядається насамперед як продовольче самозабезпечення й імпортозаміщення [13].

Всесвітня рада із продовольства при Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) визначає продовольчу безпеку «як політику, що дозволяє країнам досягти найбільш високого ступеня самозабезпеченості продовольством у результаті інтегрованих зусиль зі збільшення виробництва необхідних продуктів, поліпшення систем постачання продовольством, ліквідації недоїдання і голоду».

Українські вчені в трактуванні поняття «продовольча безпека» ключове значення надають питанню усунення надмірної залежності країни від імпорту продовольства, передусім шляхом забезпечення внутрішнього ринку вітчизняними продуктами харчування. Інакше кажучи, незважаючи на очевидні переваги, які країна може отримати від міжнародного поділу праці, пріоритет у частині продовольчого забезпечення віддається власному виробництву, яке може забезпечити їй продовольчий суверенітет.

З такого погляду продовольча безпека враховує не тільки споживчий аспект, зокрема фізіологічні норми харчування, а й виробничий чинник, що означає, що продовольче забезпечення реалізується передусім розвитком власного національного виробництва і тільки після цього шляхом необхідного імпорту.

Такого погляду дотримується більшість вітчизняних авторів. О. Зеленська, наприклад, продовольчу безпеку розуміє як такий рівень розвитку національного сільського господарства, за якого гарантовано надійне постачання населення країни вітчизняним продовольством [7]. В. Немченко вважає, що поняття продовольчої безпеки включає два основних аспекти. По-перше, це рівень продовольчого самозабезпечення і наявності страхових запасів, що забезпечують стійкість держави і незалежність її від змін кон'юнктури світового ринку і погодних умов. По-друге, автор має на увазі доступність продовольства для всіх верств населення, зокрема для бідних, вважає продовольство найважливішим і невід'ємним чинником виживання і самого існування людей [10].

Одне з найбільш поширених визначень продовольчої безпеки належить П. Саблуку, О. Білорусу, В. Власову, які зазначають, що «під продовольчою безпекою слід розуміти такий стан економіки, за якого незалежно від кон'юнктури світових ринків гарантується стабільне забезпечення населення продовольством у кількості, що відповідає науково обґрунтованим параметрам (пропозиція), з одного боку, і створюються умови для підтримки споживання на рівні медичних норм (попит), з іншого боку» [15].

Я. Жаліло стверджує, що забезпечення «продовольчої незалежності та безпеки держави тотожне досягненню стійкого, економічно ефективного, конкурентоспроможного і екологічно безпечного виробництва в АПК, яке здатне збалансувати пропозицію кінцевої продукції і поточний споживчий попит на прийнятному для населення ціновому рівні за достатнього продуктового асортименту, а також створити необхідні резерви продукції» [6]. Менш об'ємне, але більш глибоке визначення дає К. Голікова: «У найзагальнішому вигляді під продовольчою безпекою розуміється такий рівень національного виробництва продовольства, який дозволяє реалізувати принцип самозабезпечення населення основними продуктами харчування і державних резервів відповідно до науково обґрунтованих норм» [4].

На думку Н. Стежко, поняття продовольча безпека значно ширше її розуміння як самостійного забезпечення країни продуктами харчування. У нього входить наявність продовольства (виробництво, запаси, втрати, експорт – імпорт), доступність, стабільність поставок, рівень продовольчого споживання (відповідність фактичного споживання нормам за харчовою цінністю) [17].

В. Шкаберін вважає, що «продовольча безпека – це стан економіки, забезпечений відповідними ресурсами, потенціалом і гарантіями, за якого незалежно від внутрішніх і зовнішніх загроз зберігається необмежена в часі здатність держави (суспільства) забезпечувати економічну та фізичну доступність для всього населення життєво важливих продуктів харчування в обсягах, якості й асортименті, достатніх для розширеного відтворення кожної особи у звичних умовах і мінімально необхідних для підтримки здоров'я та працездатності в надзвичайних продовольчих ситуаціях» [20].

В. Шлемко й І. Бінно зазначають, що «продовольча безпека – це такий рівень продовольчого забезпечення населення, який гарантує соціально-політичну стабільність у суспільстві, виживання і розвиток нації, особи, сім'ї, стійкий економічний розвиток» [5].

В. Суперсон поняття продовольчої безпеки сформулював так: «забезпечення життєво важливими продуктами харчування із власних джерел, доступність їх усім громадянам країни в обсягах і асортименті, що максимально задовольняють необхідні і корисні потреби» [18].

О. Ульянченко та Н. Прозорова зазначають, що «продовольча безпека держави – це ступінь забезпеченості населення країни екологічно чистими і корисними для здоров'я продукта-

ми харчування вітчизняного виробництва за науково обґрунтованими нормами і доступними цінами для збереження і поліпшення середовища проживання. Продукти харчування у життєвій діяльності людини відіграють особливу роль, деякі експерти вважають, що за життя сучасного покоління продовольча проблема може перерости в глибоку міжнародну кризу» [19].

О. Гойчук розглядає продовольчу безпеку як систему економічних, технологічних, організаційних, екологічних, соціальних та інших чинників, які спрямовані на стабільне, стійке функціонування агропромислового комплексу. Ця система націлена на задоволення населення необхідними і конкурентоспроможними продовольчими продуктами за науково обґрунтованими нормами, створення необхідних страхових запасів. Надлишки продукції експортуються. Водночас дотримується умова: потрібно забезпечувати невисокий ступінь (5–8%) уразливості продовольчого постачання в разі ускладнень під час отримання окремих видів продовольства з імпорту. Ідеться про продукти, для виробництва яких немає необхідних природних умов [3].

Також наявне таке трактування, як «<...> забезпечення гарантованого насичення потреби в основних видах продовольства (на основі наукових норм) здебільшого завдяки власному виробництву, за нешкідливості продуктів і їх економічної доступності» [21]. У такому разі конкретизуються необхідні потреби відповідно до прийнятих норм харчування, тобто акцентується якісна характеристика продовольства. «Продовольча безпека – <...> рівень розвитку національної економіки (насамперед галузей агропромислового комплексу), що забезпечує продовольчу незалежність держави і гарантує доступність життєво важливих продуктів харчування всім громадянам країни в кількості й асортименті, необхідних для здорового життя» [11]. У такому контексті можна говорити про те, що вводиться поняття «продовольча незалежність».

Є думка, в якій до трактування продовольчої безпеки додається три моменти: часовий відрізок, роль суспільства і держави, надзвичайні ситуації: «<...> необмежена в часі здатність держави і суспільства забезпечити доступ населення до продуктів харчування в кількості й якості, достатніх для здорового фізичного і соціального розвитку кожної особистості у звичайних умовах і мінімально необхідних для підтримки здоров'я і працездатності в надзвичайних ситуаціях» [16].

Щодо визначення поняття «продовольча безпека» на рівні нормативно-правового регулювання, то необхідно зауважити, що основою продовольчої безпеки є Конституція України [8]. У ст. 1 Основного закону визначено нашу державу як соціальну. Згідно із ч. ст. 17 Конституції України, захист суверенітету нашої держави та гарантування її економічної безпеки є найважливішими функціями держави. Продовольча безпека – один зі складників економічної безпеки держави. У ст. 48 зазначено, що «кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування <...>» [8]. Відповідно до ст. 50, «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про <...> якість харчових продуктів <...>, а також право на її поширення» [8].

Відповідно до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства» від 24 червня 2004 р., «продовольча безпека – це захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності» [12].

Зауважимо, що сьогодні немає спеціалізованого нормативно-правового документа, в якому визначалися основні напрями державної політики у сфері продовольчої безпеки України, що є складовою частиною безпеки держави. Є тільки проект закону «Про продовольчу безпеку України», відповідно до якого «продовольча безпека – соціально-економічне та екологічне становище, за якого населення забезпечено безпечними і якісними основними продуктами харчування, що необхідні для раціонального харчування» [14]

Обов'язок держави полягає в тому, щоб забезпечити своєму населенню можливість отримання достатньої кількості якісного продовольства з метою збереження генофонду. Отже, напрашується висновок про те, що продовольчу безпеку країни можна характеризувати як обов'язок держави забезпечити для кожного громадянина країни фізичну й економічну доступність до продовольства високої якості відповідно до наявних норм споживання і незалежно від внутрішніх і зовнішніх умов. Звичайно, принциповий момент – джерело надходження продовольства. Необхідно враховувати, що вітчизняне виробництво продовольства в достатній кількості також є однією з норм гарантування продовольчої безпеки країни.

На нашу думку, доцільно сформулювати авторське визначення продовольчої безпеки. Продовольча безпека – це система заходів, що дозволяє державі гарантовано виробляти достатню для споживання кількість продовольства, що відповідає медичним стандартам, забезпечувати його фізичну й економічну доступність незалежно від зовнішніх чинників для всіх верств населення.

Отже, продовольча безпека – це складне і багатогранне явище господарського життя будь-якої держави і світової економіки загалом, що визначається як цілеспрямована діяльність держави і міжнародних організацій у сфері формування продовольчої бази, фізичної й економічної доступності продуктів харчування, з одного боку, і державного захисту продовольчої забезпеченості від численних ризиків і загроз. У низці основних чинників досягнення цілей продовольчої безпеки провідне місце належить національному сільськогосподарському виробництву, створенню державних резервів виробництва, імпортно-експортній діяльності агропромислових комплексів. Всі ці чинники тісно пов'язані.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Важливою глобальною світовою проблемою, яка залишається завжди актуальною, є виробництво продуктів харчування, без яких людство не може існувати. Для будь-якої держави світу на будь-якому етапі її розвитку забезпечення продовольством було і є найважливішим і актуальним аспектом проблеми національної безпеки. Продовольчій безпеці належить значуще місце в дослідженнях соціально-економічного, політичного, екологічного, демографічного, управлінського, біологічного, інформаційного, інституціонального характеру. Це означає, що проблема продовольчої безпеки є актуальною та багаторівневою. Тому доцільно сформулювати авторське визначення продовольчої безпеки. Продовольча безпека – це система заходів, що дозволяє державі гарантовано виробляти достатню для споживання кількість продовольства, що відповідає медичним стандартам, забезпечувати його фізичну й економічну доступність незалежно від зовнішніх чинників для всіх верств населення.

Список використаних джерел:

1. Більш як половина людей у світі страждатимуть від недоїдання до 2030 р. URL: <https://mind.ua/news/20178311-bilsh-yak-polovina-lyudej-u-sviti-strazhdaticmut-vid-nedoyidannya-do-2030-roku>.
2. Бурстин Э. Чили при Альенде: взгляд очевидца. М.: Политиздат, 1979. 278 с. URL: http://scepsis.net/library/id_2779.html.
3. Гойчук О. Продовольча безпека: монографія. Житомир: Полісся, 2004. 348 с.
4. Голюкова К. Продовольча безпека держави: сутність, структура та особливості її забезпечення. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. Вип. 22. Ч. II. Кіровоград: КНТУ, 2012. С. 408–412.
5. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія / В. Шлемко, І. Бінько. К.: НІСД, 1997. 144 с.

6. Жаліло Я. До формування категоріального апарату науки про економічну безпеку. Стратегічна панорама. 2004. № 3. С. 97–104.
7. Зеленська О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні. Вісник ЖДТУ. 2012. № 1 (59). С. 108–112.
8. Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
9. Продовольственная безопасность как системный компонент национальной безопасности России / Г. Лоза, Т. Строкова. Гуманитарный вестник. 2014. № 2. С. 202.
10. Немченко В. Продовольча безпека України. Збірник наукових праць ВНАУ. 2012. № 4 (70). Т. 2. С. 179–183.
11. Олійник В. Сучасний стан та механізм реалізації державної продовольчої політики України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/2/08.pdf>.
12. Про державну підтримку сільського господарства: Закон України від 24 червня 2004 р. URL: www.zakon.rada.gov.ua/go/1877-15.
13. Продовольча безпека країни: стан та перспективи зміцнення / керівник авт. кол. Р. Тринько. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 304 с.
14. Про продовольчу безпеку України: проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc_417pf3511=40276.
15. Продовольча безпека України / П. Саблук, О. Білорус, В. Власов. Економіка АПК. 2009. № 10. С. 3–7.
16. Сидоренко О. Продовольча безпека України неможлива без державного регулювання АПК. URL: <http://ua-ekonomist.com/216-prodovolcha-bezpeka-ukrayini-nemozhлива-bez-derzhavnogo-regulyuvannya-apk.html>.
17. Стежко Н. Забезпечення продовольчої безпеки України в умовах глобалізації. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2012_2/329.pdf.
18. Суперсон В. Продовольча безпека України та деякі аспекти її формування в сучасних умовах. Економіка АПК: міжнародний науково-виробничий журнал. 2008. № 12. С. 13–18.
19. Ульянов А., Прозорова Н. Продовольча безпека – основа національної безпеки. Международный конгресс «Мир». 11.06.2014. URL: http://congressworld.com.ua/blog_article.php?id=5.
20. Шкаберін В. Державне регулювання забезпечення продовольчої безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; ГУ «Запорізький інститут держ. та муніцип. упр.». Запоріжжя, 2009. 20 с.
21. Шутаєва О., Тропанець Н. Продовольча безпека як соціально-економічна категорія, її зміст та основні напрямки забезпечення в умовах глобалізації. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Економіка і управління». 2010. Т. 23 (62). № 1. С. 174–185.

В. Г. Ковальов, кандидат наук
з державного управління,
доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів України

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

У роботі проведено аналіз системи забезпечення транспортної безпеки держави як складника системи гарантування національної безпеки. Визначено зовнішню мету діяльності досліджуваної системи. Визначено рівні системи, квалітет їхньої відповідальності та компетенцій у загальній системі. Проведено розмежування сфер відповідальності та взаємодії елементів системи.

Ключові слова: система забезпечення транспортної безпеки, механізми державного управління, функції органів публічного управління, транспортна безпека.

V. G. Kovalyov. Transport security system: theoretical interpretation

The system of ensuring transport security of the state as an integral part of the system of ensuring national security is analysed in the work. The external goal of the system of transport security of the state is determined. The system of ensuring transport security of the state is considered as a single national system consisting of a body of state authorities that regulate and control issues of transport security, public associations, which, on the one hand, are customers and consumers of transport security and, on the other hand, they are active transport safety objects for which clear and transparent rules of the game need to be established. One more component of the system is a set of regulatory and legal standards that ensure the implementation of regulatory mechanisms and the reproduction of transport security. The levels of the system, qualification of their responsibility and competencies in the general system are determined. A distinction between the areas of responsibility and the interaction of system elements is made. The directions of further research are outlined while distinguishing the system of transport security of the state. It is determined that characterizing the internal state of transport security, it is necessary to add threats of sociogenic character (acts of terrorism), to threats of technogenic and natural character, and increase of level of transport safety has political, economic and social character.

Key words: transport security system, mechanisms of public administration, functions of bodies of public administration, transport security.

Постановка проблеми. Транспортна безпека – важлива складова частина національної безпеки, що відображає стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у транспортному комплексі. Неприпустимо вважати, що головною метою системи гарантування транспортної безпеки є захист від актів незаконного втручання в роботу транспорту (антитерористична безпека) або попередження небезпек, пов'язаних з експлуатацією транспортних засобів (безпека руху), адже реалізація такого сценарію призведе до того, що держава зі своїм апаратом управління буде змушена реагувати на окремі загрози, не маючи можливості вирішувати проблему стратегічно та захищати від реальних загроз. До того ж поза увагою залишиться широке коло проблем, пов'язаних із діями посадових осіб, відповідальних за технічний стан об'єктів інфраструктури, рівень професійної підготовки персоналу, транспортне забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, виклики, пов'язані із транзитним статусом України тощо.

Сьогодні в суспільстві відсутнє адекватне розуміння важливості формування системи досягнення транспортної безпеки, не здійснюється аналіз її складників, механізмів державного

управління в цій сфері, а вирішення проблем, пов'язаних із мінімізацією ризиків, попередженням загроз та виявленням викликів у транспортній сфері, відбувається в інерційному режимі. Під час характеристики внутрішньодержавного стану транспортної безпеки актуально до загроз соціогенного характеру (терактів) додавати загрози техногенного та природного характеру, а підвищення рівня транспортної безпеки має політичний, економічний і соціальний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню транспортної безпеки присвячено досить обмежене коло науково-теоретичних розроблень. Проблемам національної безпеки присвячені роботи В. Горбуліна, О. Белова, Е. Лисицина, М. Безрукова, А. Возженникова, А. Качинського, Г. Ситніка й ін. Що ж стосується транспорту, докладно висвітлюється регулювання діяльності окремих видів транспорту або транспортної діяльності, морське право, залізничне право, повітряне право, договори переміщення вантажів та пасажирів, транспортне експедирування, гарантування безпеки дорожнього руху, розвитку транспортної інфраструктури та міжнародних транспортних коридорів (В. Маковський, О. Сіваков, І. Спірні, В. Єгізаров, А. Мілашевіч, К. Плужніков, А. Новикова, В. Новиков, Н. Громов, В. Персіанов та ін.). Сутність державного регулювання розглядається в роботах В. Авер'янова, Ю. Битяка, А. Комзюка, Д. Лук'янца, Ю. Старикова й ін.

Мета статті – визначення сутності процесів формування підсистеми транспортної безпеки в системі національної безпеки держави, розроблення науково-теоретичних, методологічних і методичних основ дослідження системи гарантування транспортної безпеки, а також апарату досліджень, який дозволяє зробити аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково-обґрунтований вибір пріоритетних напрямів та етапів модернізації, тобто визначення комплексу механізмів державного управління, що будуть ефективно працювати на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. До системи гарантування транспортної безпеки як до однієї з підсистем системи гарантування національної безпеки держави можемо застосовувати аналіз за якісними ознаками з позицій багаторівневості, різноманітності і поліфункціональності її інституціональних проявів. Будемо розглядати її як цілісну, стійку, оформлену в правовому відношенні (з тенденцією до правової регламентації та нормативного закріплення) соціальну систему з певною внутрішньою структурою формальних і неформальних зв'язків, відносин, настанов і цілей. Зовнішньою метою діяльності системи є забезпечення можливості задоволення певного комплексу соціально-економічних потреб та національних інтересів держави, суспільства та соціальних груп у царині безпечного доступу до переміщень, процесу перевезень. Протидія несанкціонованому використанню транспортних засобів і інфраструктури (мається на увазі як використання міжнародних транспортних коридорів транснаціональними злочинними об'єднаннями для контрабанди наркотичних засобів, зброї, незаконного переміщення людей, відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, так і використання транспортних засобів із терористичною метою, корупційні схеми під час проведення тендерів на виконання робіт у транспортній галузі із залученням бюджетних коштів тощо – В. К.), створення необхідних передумов економічного і соціального розвитку місцевої громади, регіону та держави є передумовою досягнення основної мети, пов'язаної з реалізацією завдань і функцій держави у сфері національної безпеки. Система транспортної безпеки держави розглядається нами як єдина загальнодержавна система, що складається із сукупності органів державної влади, які регулюють та контролюють питання транспортної безпеки, громадських об'єднань, які, з одного боку, є замовниками та споживачами транспортної безпеки, з іншого – активними об'єктами транспортної безпеки, для яких потрібно встановлювати зрозумілі та прозорі правила гри. Іншою складовою частиною системи, на нашу думку, є сукупність нормативно-правових стандартів, які забезпечують реалізацію механізмів регулювання та досягнення транспортної безпеки.

Комплексний характер системи гарантування транспортної безпеки зумовлює необхідність застосування інтегративного міждисциплінарного методологічного підходу до її аналізу. Застосування інституціональної, системної, структурно-функціональної, процесно-функціональної й організаційно-синергетичної методологічних парадигм, низки загальнонаукових і спеціальних методів, що зумовленні їхньою найбільшою евристичною цінністю в межах державно-управлінських досліджень і водночас розширюють можливості пізнання специфіки формування та функціонування досліджуваної системи.

Розуміння системи гарантування транспортної безпеки як підсистеми гарантування національної безпеки держави потребує виявлення й локалізації її основних структурних компонентів. Найбільш дієвим засобом для цього, на нашу думку, буде використання системного підходу. Наявність системоутворювальних чинників дозволяє визначити систему гарантування транспортної безпеки як соціальну систему. Загальними для всіх систем є:

- наявність спільної мети для сукупності всіх елементів;
- підпорядкування цілей кожного елемента спільній меті системи;
- усвідомлення кожним елементом власних завдань і розуміння загальної мети;
- виконання кожним елементом його функцій, які впливають із поставленого завдання;
- установлення відносин субординації і координації між елементами системи;
- наявність зворотного зв'язку між керівною і керованою підсистемами.

Якщо виходити з положень системного підходу, то варто звернутися до робіт О. Оболенського, який зазначає, що «під системою необхідно розуміти такий комплекс компонентів, взаємодія та взаємовідношення яких набувають характеру взаємосприяння компонентів на досягнення визначеного корисного результату. Як корисний результат розглядають цілі, яких необхідно досягти завдяки діяльності системи і які визначаються системою більш високого порядку» [1, с. 9].

Суперсистемою в такому разі вважається система гарантування національної безпеки держави на макрорівні, або державне управління у сфері транспортної безпеки.

Як соціальна досліджувана система являє собою стійкий структурно впорядкований, детермінований своїми складниками і зв'язками, цілісний соціальний інститут, складну організовану єдність, яка виконує такі функції:

- можливості доступу кожного до безпечних перевезень;
- відтворення, розбудови та модернізації транспортної системи України, її приєднання до загальноєвропейських транзитних шляхів (мається на увазі як процес розбудови транспортних коридорів, визначених пріоритетними для загальноєвропейського товарообігу, так і імплементація міжнародного досвіду і законотворчих актів для створення єдиного правового поля, єдиного транспортного документа тощо – *В. К.*);
- створення умов для розвитку та гармонізаційного становлення ринку транспортних послуг (створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку перевізника, державне гарантування участі національних перевізників у переміщенні стратегічних вантажів або в обслуговуванні зовнішньоекономічної діяльності, боротьба проти дискримінаційних умов участі в міжнародних перевезеннях тощо – *В. К.*);
- гарантування соціальної мобільності населення, особливо доступу до освіти та вільного обрання виду трудової діяльності, задоволення в переміщенні людей з особливими потребами;
- підпорядкованість транспортної системи цілям обороноздатності країни (програми мобілізації, можливості доступу до транспортної системи під час екстрених та надзвичайних ситуацій тощо – *В. К.*);
- запровадження новітніх технологій, що забезпечують випереджаючий розвиток транспортної галузі, інтеграцію різних видів транспорту для досягнення поставленої мети (треба враховувати та розвивати ті елементи транспортної системи, які або дають найбільший еко-

номічний ефект, або відповідають нагальним потребам суспільства та стратегічним напрямкам розвитку – *В. К.*);

– наукове розроблення нових стандартів у галузі безпеки як пасивних, що мають на меті мінімізацію негативних наслідків від нецільового використання транспорту, так і активних, які спрямовані проти незаконного втручання в діяльність транспорту (терористична діяльність, діяльність окремих неформальних об'єднань, що орієнтовані на досягнення короткотермінового економічного ефекту, ставлять під загрозу безпеку всієї системи або її окремої ланки – *В. К.*);

– зменшення негативного впливу транспорту як об'єкта підвищеного ризику на людину та навколишнє середовище;

– проведення широкої роз'яснювальної роботи щодо переваг використання безпечного транспорту, популяризація ідей інноваційної організації транспортного простору тощо.

Ієрархічна структура системи гарантування транспортної безпеки визначається департаменталізацією, відносинами керівництва й підпорядкування, системою соціальних позицій, ролей соціальних груп та індивідів, що входять до неї. У ній чітко виокремлюються керівна й керована підсистеми, відносини між якими визначаються дією механізмів і засобів регулювання та контролю, водночас розгалужена система опосередкованого впливу, необхідності накопичення та концентрації ресурсів, зворотних зв'язків, істотно впливає на кінцевий результат і підлягає прогнозуванню та врахуванню в процесі визначення механізмів впливу та коригування під час управлінської діяльності. Основою цих засобів та механізмів є інституціональні норми й правила, що забезпечують стійкість і передбачуваність взаємодії складників системи в процесі її функціонування.

Виокремлюють такі рівні системи гарантування транспортної безпеки (табл. 1).

Найпростіший спосіб виділення системи – перелічення елементів і зв'язків, що їй належать. Коли ми говоримо про систему гарантування транспортної безпеки, то наявні труднощі з віднесенням тих чи інших елементів до неї як до системи.

Як труднощі на регіональному рівні можна виділити розмаїтість елементів, що так чи інакше пов'язані з діяльністю державних органів, які мають резульовати процеси управління безпекою в транспортній сфері. Дуже часто виокремлюють елементи, що є об'єктами діяльності в транспортній сфері. Найприроднішим є виокремлення системи гараантування транспортної безпеки за адміністративно-правовими та територіально-організаційними ознаками.

Проте деякі особливості не дозволяють застосовувати такий підхід. Насамперед це проблема розвитку системи гарантування транспортної безпеки. Під час її вирішення варто пам'ятати про динаміку співвідношення досліджуваної системи й інших суб'єктів, що беруть участь у структуризації транспортного простору, експлуатації й організації транспортних комунікацій, створенні єдиного правового поля. Перелічення в такому разі неможливе не тільки через величезну кількість елементів, але й через неможливість передбачення апріорі, до спеціального дослідження, які елементи варто зберегти, в яких зробити зміни тощо. У цих умовах єдиним методом є процесно-функціональне виокремлення.

Пропонуємо систему гарантування транспортної безпеки розглядати як елементи, які відповідають за:

– стратегічні пріоритети розвитку безпеку, мобільність, доступність, випереджаючий економічний розвиток, захист навколишнього середовища, гарантування національної безпеки, *safety & security* тощо;

– протидію викликам:

– глобалізація й інтеграція потребують гармонізації стандартів, нормативного закріплення боротьби з монополіями та створення конкурентного середовища для міжнародних перевезень;

Система гарантування транспортної безпеки

Національний рівень	<ul style="list-style-type: none"> – розроблення положень, концепцій, стратегій і програм загального розвитку й безпеки; – нормативно-правове регулювання; – адміністративне забезпечення, координація та коригування; – державне бюджетування, розподіл ресурсів і сфер відповідальності; – технологічне забезпечення (впровадження стандартів безпеки, відпрацювання сценаріїв виявлення, запобігання та ліквідації наслідків загроз, небезпек, викликів тощо); – забезпечення мобілізаційних можливостей і відповідних умов використання стратегічної та спеціалізованої інфраструктури; – підготовка кадрів (затвердження програм підготовки, визначення необхідної кількості фахівців та їхнього освітньо-кваліфікаційного рівня, створення системи підвищення кваліфікації та збільшення якості відповідальності); – інформаційне забезпечення, роз'яснення необхідності застосування принципів, відображених у національних стратегіях і концепціях; – інноваційний моніторинг, впровадження системи аналізу ризиків, наукове розроблення питань, пов'язаних із транспортною безпекою (аналіз досвіду інших країн, імплементація норм міжнародного права, вивчення питання доцільності участі у формальних і неформальних об'єднаннях тощо); – унеможливлення несанкціонованого втручання в роботу транспорту; – контроль. <p>Потрібно пам'ятати, що необхідно чітко, у межах чинного законодавства, визначити відповідальність та компетенції різних органів державного управління; провести розмежування між регулюванням та наглядом із контролем, а також між наглядом і контролем та системою накладання санкцій.</p>
Галуzeвий рівень	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення виконання національних положень, концепцій, стратегій і програм розвитку й безпеки; – участь у розробленні та наданні експертного висновку під час підготовки проектів національних положень, концепцій, стратегій і програм розвитку й безпеки; – впровадження безпечних умов експлуатації транспортних систем; – взаємодія з органами влади, адміністрацією інших компонентів транспортної системи для реалізації випереджаючого розвитку транспорту; – підготовка кадрів, моніторинг загального рівня кваліфікації, розроблення системи підвищення кваліфікації тощо.
Регіональний рівень	<ul style="list-style-type: none"> – участь у загальнодержавних програмах (як виконавець, замовник, експерт тощо), що базуються на національних концепціях, стратегіях і програмах розвитку й безпеки; – розроблення та реалізація регіональних програм розвитку системи гарантування транспортної безпеки; – координація зусиль різних галузей транспорту та транспортних підприємств різної форми власності у створенні єдиного транспортно-комунікаційного простору; – підтримання та відтворення транспортної інфраструктури.
Місцевий рівень	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення мобільності населення, вільного доступу до безпечних перевезень; – участь у загальнодержавних програмах (виконавець, замовник, експерт тощо), що базуються на національних стратегіях і концепціях розвитку й безпеки, у частині, що стосується місцевих громад; – розроблення та реалізація місцевих програм розвитку системи гарантування транспортної безпеки; – координація зусиль різних галузей транспорту і транспортних підприємств різної форми власності у створенні єдиного транспортно-комунікаційного простору для задоволення потреб місцевих громад; – підтримання та відтворення транспортної інфраструктури; – залучення громадськості до обговорення методів і механізмів реалізації власної політики транспортної безпеки.

Теорія та історія державного управління

– урбанізація населення сприяє ставленню до міського транспорту, як до суспільного блага, держава враховує та приймає вибір громади, але він має свою ціну, з'являються «транспортно занедбані» регіони, які також потрібно розвивати;

– екологічний колапс, невідновлювані джерела енергії тощо – комплексна проблема розвитку;

– розвитку економіки потрібен вже не просто процес переміщення з місця на місце, а кероване прогнозоване переміщення, точно в строк, як одна з особливостей технологічного процесу, бажано, щоб формальності – митні, податкові, невідповідності транспорту – врегулювалися в процесі переміщень;

– розвиток і відтворення транспортної мережі, що враховує право прийдешніх поколінь на екологічне благополуччя;

– невідповідність інтересів окремої людини і суспільства, держави і регіону тощо;

– формальні й неформальні об'єднання протидіють інноваційним технологіям, спрямованим на технологізацію процесу переміщення, його обслуговування, та спробам зробити їх більш прозорими;

– суспільно необхідна функція захисту держави від екологічних, соціальних, економічних і технічних злочинів у сфері транспорту;

– забезпечення ефективності транспортних мереж держави шляхом створення сприятливих умов для швидкого пропуску через державні кордони і всередині країни транспортних засобів.

Варто враховувати характер суперечностей у системі гарантування транспортної безпеки як соціальної системі. Ідеться про такі суперечності:

– зумовлені сформованим в її структурі поділом за рівнями чи за підрозділами департаменталізації;

– між особистим і безособовим, індивідуальним, груповим і загальним у структурі зв'язків і чинних норм;

– спричинені структурою зовнішніх і внутрішніх соціальних цілей.

Особливе місце посідає суперечність між постачальником послуг і кінцевим їх споживачем. Відповідно до наявної парадигми економічних відносин (ефективність використання капіталу), відбуваються два процеси, що протидіють один одному:

– споживач послуг докладає зусиль до мінімізації витрат, дуже часто через це погіршується безпека;

– постачальник зацікавлений у збільшенні обсягу та вартості послуг, які мають бути спожиті.

Завдання органів державної влади зменшувати або усувати ці суперечності, для цього використовується весь потенціал органів управління. Механізми такого регулювання різноманітні, від прямого контролю за ціноутворенням із визначенням рівня рентабельності тощо до використання механізмів партнерства держави і приватного капіталу у великих і державоутворюючих проектах, важливе місце відводиться ліцензуванню допуску до надприбуткових сегментів ринку або таких, що мають сталий і прогнозований прибуток, мало залежать від кон'юнктури ринку, сезонних коливань тощо. Залишається важким для врегулювання дотаціювання послуг, які є критичними для споживачів і переходять із категорії комерційних операцій до категорії «суспільне благо». Саме в урегулюванні таких питань особливо чітко проявляється соціальна функція держави.

Будь-яке виокремлення системи як перший етап дослідження неповне й неточне. Тому система транспортної безпеки має уточнюватися в процесі подальших досліджень, насамперед на етапі її опису та створення її моделі. Такий методологічний принцип приводить до

операційної процедури виокремлення, за С. Біром і У. Ешбі, коли за допомогою орієнтованого аналізу елементів з'ясовуються функціональні зв'язки між ними, а також уточнюється елементний склад за функціями системи [2].

Динамічність меж системи гарантування транспортної безпеки залежить від об'єктивних змін, що відбуваються у сфері транспорту, від зміни наших знань і уявлень про неї. Звідси впливає найважливіша методологічна вимога динамічності меж системи транспортної безпеки під час системних досліджень, насамперед розвитку транспортної безпеки держави.

Наступним етапом системного дослідження є опис виокремленої системи. Опис системи повинен бути:

- цілеспрямованим (мета дослідження багато в чому визначає способи і форму опису);
- багаторівневим;
- таким, що відображає транспортну безпеку в її цілісності;
- структурованим, що відображає внутрішню композицію з деталізацією, достатньою для цілей дослідження;
- уніфікованим, з дотриманням принципу інформаційної єдності в ієрархії понять і параметрів опису.

Складні штучні системи, що створюються і розвиваються людьми, – це насамперед функціональні системи. Інакше кажучи, вони створені для виконання в соціально-економічній системі комплексу об'єктивно необхідних функцій, зумовлених їхнім призначенням. Цільова функція виражає залежність усіх параметрів системи від стану середовища та параметрів процесів, які відбуваються в самій системі. Для виявлення функціональної сутності системи необхідно описати її функції, критерії ефективності функціонування, процеси функціонування й їхні параметри на кожному рівні ієрархії як для сформованих, так і для прогнозованих умов, а також альтернатив розвитку транспортної безпеки. Наявність у системі ієрархії потребує, щоб опис функціонування більш високого рівня залежав від агрегування характеристик нижчого рівня. Отже, опис системи гарантування транспортної безпеки передбачає наявність багатьох критеріїв. Зокрема, це сукупність характеристик цілей, засобів їх досягнення і критеріїв ефективності.

Проблема встановлення об'єктивних закономірностей розвитку складних систем, що саморозвиваються, є насамперед проблемою методологічною. Це передбачає:

- аналіз відповідності цілей розвитку системи гарантування транспортної безпеки й інтересів та потреб соціальних груп, що долучені до транспортної політики, склад і соціальна структура яких безупинно розширюються й ускладнюються;
- визначення напрямів і завдань удосконалення організаційних та інституціональних основ взаємодії з учасниками транспортних процесів, державними й недержавними структурами, а також із міжнародними інститутами, що формують правові відносини й норми в цій сфері;
- виявлення можливостей активного залучення всіх рівнів посадових осіб органів державної влади, які є суб'єктами управління системи гарантування транспортної безпеки держави, до вирішення завдань розвитку і створення умов для реалізації їхнього творчого та професійного потенціалу в цьому процесі.

Особливістю системи гарантування транспортної безпеки, як уже зазначалося, є надзвичайно тісний зв'язок з усіма соціально-економічними процесами, що відбуваються в країні, і зі змінами комунікаційних, зокрема транспортних, мереж у світі. Цим пояснюються труднощі техніко-економічного підходу до аналізу процесів розвитку, що панує сьогодні в питаннях їх прогнозування. Однак досліджувана система соціально мотивована. Отже, «ланкою законодавства» є соціально-економічні, політичні й інші конфлікти, які, зрозуміло, накладають

обмеження на відповідні характеристики й показники системи гарантування транспортної безпеки.

Отже, для вивчення процесів розвитку згаданої вище системи необхідно застосовувати методологію дослідження великомасштабних соціально-економічних процесів. Розробляти цю методологію треба в межах системного підходу, оскільки розвиток транспортної безпеки зумовлює всю зовнішньоекономічну діяльність та істотно впливає на систему гарантування національної безпеки держави загалом. Він принципово не зводиться до розвитку окремих частин, а до динаміки зміни показників їхньої роботи і поготів.

Сьогодні з такою метою широко застосовуються експертні методи, методи статистичного аналізу, імітаційного моделювання і, нарешті, найбільш традиційні методи історичного аналізу та діалектичного матеріалізму. Зазначимо, що для великих систем не можна використовувати методи прямого експериментування. Це пов'язано з унікальністю і необоротністю розвитку таких систем.

Об'єктивна необхідність системного підходу до дослідження процесів розвитку визначає потребу в цілісному розгляді системи транспортної безпеки. Зазначені методи не можуть дати необхідних результатів або за повнотою (статистичні й імітаційні методи обмежені наявною інформацією), або за точністю (історичний метод дає лише вербальне уявлення, експертний – дуже суперечливі результати).

Тому останнім часом деякі науковці розробляють ієрархічні ітераційні процедури досліджень, позбавлені зазначених недоліків. Найбільш відміною рисою, що дозволяє говорити про необхідність використання передусім згаданих методів, є їхня послідовна системність, велика типізованість і гнучкість.

Отже, методологія системного, структурно-функціонального аналізу інститутів публічного управління в нашому дослідженні системи гарантування транспортної безпеки відкриває нові шляхи для оптимізації процесу інституціоналізації системи гарантування національної безпеки держави, дозволяє знайти можливості для застосування ефективних управлінських впливів на процес її функціонування, стабілізувати взаємодію цього державного інституту з іншими інститутами.

Інтерпретація системи гарантування транспортної безпеки як інституту публічного управління зумовлює необхідність застосування до її аналізу інституціонального підходу. Інституціональний підхід в управлінні виявляє асоційовані суб'єкти управління, дає підстави для розгляду проблеми відповідальності соціального інституту управління перед громадянами.

Кожен інститут, який належить до певної соціальної структури, організовується для виконання тих чи інших суспільно значущих (наприклад, виживання, матеріальний добробут, соціальна стабільність) цілей і функцій. Зазвичай фундаментом, чи базисною системою соціального інституту є сукупність закріплених і легітимізованих санкцій, конституціоналізований порядок виконання тих чи інших дій, поведінкових актів.

Дослідження систем управління на основі моделей раціонального вибору й економічного розуміння інституціональних обмежень становить безсумнівний інтерес. Концепція раціонального вибору дозволяє конструювати ідеально-типові конструкції, а вивчення інституціональних обмежень – досліджувати вплив неформальних установлень на формальні, що власне й пояснює відхилення від ідеально-типових конструкцій.

Інституціональний погляд на систему транспортної безпеки істотно узагальнює її концептуальне розуміння, переборює стереотип традиційного «діяльнісного» бачення. Аналіз системи гарантування транспортної безпеки як інституту публічного управління дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ транспортної безпеки держави, виявленні її місця в структурі влади і публічного управління.

Сучасне соціальне пізнання формує картину світу суспільства, яка повинна «містити також і суб'єкта пізнання, причому робити це на колективному й індивідуальному рівнях через онтологізацію змістоутворювальних інформаційно-діалогових комунікативно-пізнавальних процесів» [3, с. 70]. Тільки така картина соціальної дійсності адекватна їй, коли в неї включений суб'єкт суспільної діяльності, причому «засобом такого «включення» повинна стати синергетика» [3, с. 70]. Саме з позицій синергетики варто розглядати сучасне складне суспільство, елементом якого є держава з таким її інститутом, як система гарантування транспортної безпеки, завдання якої полягає в захисті національних інтересів, збереженні динамічного потенціалу економічних комплексів, підтримці й стимулюванні життєдіяльності соціальних груп і верств у процесі взаємодії України зі Світовим співтовариством, гарантуванні безпеки взаємодії людини із транспортними системами. Суспільство як система є невизначеною складністю, переплетенням гетерогенних зв'язків і взаємодій, воно диференціюється всередині на безліч усіляких утворень, системних рівнів – від родин до держав і співдружностей загалом. «Як для суспільних структур, так і для процесів, інститутів і механізмів повністю застосовна, – пише В. Коллонтай, – методологія аналізу, коли окремі ланки громадського життя розглядаються як елементи в ієрархії систем, зі своїми мега-, макро-, мезо-, мікро- і т. ін. системами. Кожна ланка суспільної системи має власну внутрішню логіку розвитку, але водночас їхній розвиток значною мірою залежить від навколишнього середовища (природного й суспільного), від взаємодії з іншими компонентами системи» [4, с. 137]. Такий підхід дозволяє виявити місце й роль системи гарантування транспортної безпеки в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем.

З позиції кібернетичної теорії систем такого типу суспільство належить до однієї з найвисокоорганізованіших ієрархічних систем, його можна уявити у вигляді моделі [5; 6], основними вузлами якої є:

- 1) організатор – система, що управляє суспільством (якщо вона перебуває всередині організованої системи систем (суспільства), то її кваліфікують як самокероване суспільство);
- 2) рецептор – орган, що сприймає інформацію ззовні системи;
- 3) ефектор – орган, що виробляє відповідні реакції для впливу на навколишнє середовище;
- 4) корелятор – система, що слугує для перероблення й збереження інформації з метою задоволення потреби системи (у сукупності все це становить інформаційний потік системи);
- 5) акумулятор – орган, що дозволяє використати енергію оточення;
- 6) джерело енергії (у цьому разі систему називають самостійною).

Зрозуміло, що між всіма цими основними вузлами є прямі й зворотні зв'язки, що дозволяють функціонувати системі як єдиному цілому. Дана модель описує системи, що характеризуються самосвідомістю, мисленням і нетривіальним поведінням – люди, соціальні організації й сама суспільна система систем.

Процеси глобалізації в сучасному світі висувають нові вимоги до публічного управління системою гарантування транспортної безпеки. Саме цим зумовлена необхідність доповнення системної парадигми синергетичним та процесно-функціональним підходами, які надають системному підходу нової якості – темпоральності.

Ураховуючи комплексний характер методології дослідження, у процесі її реалізації варто передбачити застосування різних методів, які можуть бути умовно поділені на такі основні групи:

- порівняльні (порівняльно-історичний, ретроспективний, діалектичний, конкретного аналізу, періодизації, хронологізації тощо);
- емпіричні (спостереження, експертного оцінювання, статистичний та контент-аналіз, експеримент, моделювання);

– інтегративні, які поєднують окремі методи двох попередніх груп і досліджують комплексно, у взаємозв'язку і взаємодоповненні, найбільш важливі елементи об'єкта дослідження.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Вивчення системи гарантування транспортної безпеки України як складної соціально-управлінської конструкції необхідне для подальшого розвитку теорії національної безпеки та науки державного управління.

Список використаних джерел:

1. Оболенський О. Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку. О., 2003. 320 с.
2. Бир С. Кибернетика и управление производством / Пер. с англ. – М.: Физматгиз, 1965. – 275 с.
3. Аршинов В., Свирский Я. Философия самоорганизации. Новые горизонты. Общественные науки и современность. 1993. № 3. С. 70–76.
4. Коллонтай В. На стыке естественных и общественных наук: вклад И. Пригожина. Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 4. С. 137–143.
5. Боулдинг К. Общая теория систем – скелет науки. Исследования по общей теории систем. М.: Наука, 1969. С. 106–124.
6. Волкова В., Денисов А. Основы теории систем и системного анализа. СПб.: Образование и культура, 1997. 510 с.



УДК 351/354.314.74

К. М. Тарасенко, аспірант кафедри
публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто підходи до визначення поняття «міграційна політика» згідно з трактуваннями видатних вітчизняних учених. Сформульовано власне визначення міграційної політики, базуючись на трактуванні вітчизняних учених. Встановлено, що міграційна політика безпосередньо пов'язана з демографічною, економічною, соціальною політикою та геополітикою. Представлено головні принципи здійснення та механізми регулювання міграційної політики, за допомогою яких держава планує досягнення цілей у розвитку суспільства та схарактеризовано її основні функції. Означено нормативно-правові документи та досліджено заходи, які були прийняті на рівні українського уряду щодо врегулювання міграційних потоків. Проаналізовано проблеми, які наразі наявні у сфері міграційної політики України та обґрунтовано напрями, які необхідно реалізувати для врегулювання ситуації, що склалася на даний час у нашій державі.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, державне управління, державне регулювання міграційних процесів, законодавча база з питань міграції.

© **К. М. Тарасенко, 2018**

K. M. Tarasenko. Theoretical and methodological principles of functioning of the state regulation of migration policy in Ukraine

The migration problem has become one of the main priorities in international relations, and for many countries – and domestic policy. By assigning migration policy to the sphere of public administration, it is necessary to consider such parties as activities of state-legal institutes, their interaction on carrying out the state migration policy, as well as the normative base as a basis for policy implementation.

It is the control element that separates it from the point of view of the most important part – ultimately, it is the dominant element in the system of political power, that is, the one that sets the goal, and is an instrument of migration policy.

This problem is becoming increasingly relevant for Ukraine as well. The article deals with the approaches to the definition of "migration policy" in accordance with the notions of prominent Ukrainian scientists. The actual definition of migration policy is formulated based on the interpretation of domestic scientists. It is established that migration policy is directly related to demographic, economic, social policy and geopolitics. The main principles of implementation and mechanisms of regulation of migration policy are presented, with which the state plans to achieve the goals in the development of society and describes its main functions. The normative-legal documents are described and the measures taken at the level of the Ukrainian government regarding the regulation of migration flows are researched. The problems that currently exist in the field of Ukraine's migration policy are analyzed. The directions that need to be implemented to resolve the current situation in our country are substantiated.

Key words: migration, migration policy, governance, State regulation of migration processes, legislative base on migration.

Постановка проблеми. Останнім часом Україна проходить неоднозначний шлях формування міграційної політики зі своїми проблемами, несподіваними політичними рішеннями та формами її реалізації. Оскільки наша держава є країною походження, призначення і транзиту мігрантів, що вимагає від неї повноцінної участі у сучасних процесах глобального міграційного перерозподілу людського потенціалу. Все це потребує вивчення особливостей формування міграційної політики України та ролі державного регулювання міграційних процесів як технологічного аспекту у реалізації цієї політики.

Враховуючи ситуацію, яка склалася в українській державі внаслідок подій 2013 року на Сході України та спричинила значні потоки еміграції, необхідне формування такої міграційної політики, яка б відповідала сучасним вимогам. Адже, на сьогодні питання міграційної політики перетворюється на завдання стратегічного значення, від успішного вирішення якого значною мірою залежатиме подальший розвиток нашої країни. Основним завданням щодо мінімізації негативних та максимізації позитивних наслідків міграції має стати удосконалення державної політики у цій сфері, чітке усвідомлення її цілей, нормативно-правове та інституціональне забезпечення її реалізації. Тобто, важливим елементом інституційного механізму повинно бути створення відповідних органів, що зможуть реалізувати державне регулювання міграційних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні стали предметом дослідження М. Бублія, Б. Горрансона, О. Дем'янчука, О. Малиновської та інших науковців. Дослідженням особливостей формування державної міграційної політики України загалом і нормативно-правового та інституціонального забезпечення регулювання міграційних процесів, зокрема, знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних учених, як Л. Мармор, В. Моїсеєнко, С. Денисюк, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков, О. Хомра та інші.

Питання, що стосуються міграційної політики є дуже популярними нині і обговорюються на різних рівнях, оскільки потребують подальшого опрацювання задля вдосконалення державних підходів щодо державного регулювання міграційних процесів.

Мета статті – вивчення теоретико-методологічних засад функціонування механізмів державного регулювання міграційної політики в Україні, розгляд принципів, функцій та основних проблем державного регулювання міграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Міграційна політика – самостійний напрям державної політики, що тісно пов'язана з її складовими внутрішнього і зовнішнього характеру. Державна політика, у свою чергу, являє собою систему дій регулятивного характеру, в якій відбувається вироблення та узгодження з основними політичними суб'єктами системи цілей державного управління, а також доведення цієї системи цілей до суб'єктів, які здійснюють державне управління [1].

У свою чергу, державне управління – це сукупність видів діяльності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності держави. Отже, категорія державного управління у вузькому значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [2].

Відносячи міграційну політику до сфери державного управління, необхідно розглядати такі її сторони як діяльність державно-правових інститутів, їх взаємодію по проведенню державної міграційної політики, а також нормативну базу як основу проведення політики. Відокремлюється саме елемент управління, оскільки ця складова найбільш важлива – в остаточному підсумку вона виявляється домінуючим елементом у системі політичної влади, тобто така, що задає мету і є інструментарієм міграційної політики. Ефект диверсифікації міграційної політики полягає у тому, що вона є складовою частиною як внутрішньої, так і зовнішньої політики України. У цьому змісті міграційна політика є сукупною частиною напрямків зовнішньополітичної, соціально-економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та іншої діяльності держави, її структур та інститутів. Тобто, міграційна політика пов'язана:

- з демографічною політикою, адже міграція населення суттєво впливає на демографічну ситуацію у країні та в окремо взятих геополітичних регіонах. Іншими словами, якщо в одних випадках вона допомагає компенсувати природний спад населення, то в інших – сприяє зниженню так званого «демографічного тиску». Однак, міграційні процеси сучасності часто призводять до істотних змін у статеві-віковій структурі населення країни, що приймає або постачає мігрантів;

- з економічною політикою, у зв'язку з тим, що процеси переміщення населення пов'язані з рухом капіталів, формуванням трудових ресурсів, стимулюванням припливу чи відпливу робочої сили з країн та цілих регіонів;

- соціальною політикою, оскільки у більшості випадків міграційні процеси залежать від тих соціальних факторів, які приваблюють або відштовхують мігрантів та впливають на соціальну і культурну безпеку «приймаючої країни». Тобто, необхідною умовою для впровадження заходів щодо забезпечення соціальної безпеки у контексті міграції є глибоке розуміння суспільних проблем та побажань населення;

- геополітикою, оскільки вона є дієвим інструментом перерозподілу кількості населення по території окремих країн та цілих регіонів;

- політикою національної безпеки, особливо в умовах зростаючої глобалізації і все більшого загострення глобальних проблем розвитку сучасного суспільства [3, с. 65-77].

Таким чином, міграційна політика є реакцією держави на стихійні переміщення людей, спрямована на планування руху населення та виконує функції контролю за ним. Тобто, у широкому значенні міграційна політика повинна впливати на сукупність усіх факторів: стан сфери зайнятості, відмінності в умовах життя населення, спосіб життя населення та через них впливати на міграційну поведінку людини. У вузькому значенні – міграційна політика впливає тільки на механізм міграційного руху.

На думку О. Хомри, міграційна політика – комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення. Близьким до

цього визначення є погляди Б. Хорева, який визначає міграційну політику, як систему умов, заходів управління міграційним рухом населення [4, с. 50-51]. Проте, вважаємо цей підхід недосконалим оскільки за визначенням є надто широким і вимагає більшої конкретизації. На наш погляд, сучасна міграційна політика виконує основну функцію – контроль за спрямуванням міграційних потоків і є нормативно-правовим відображенням реактивного регулювання держави стихійних переміщень людей.

Вітчизняний науковець М. Бублій розглядає державну міграційну політику як систему концептуально об'єднаних між собою методів і засобів, за допомогою яких держава у тісному взаємозв'язку з усіма її суспільними інститутами прагне досягти поставлених цілей повноцінного розвитку суспільства як на сучасному, так і на майбутньому етапі його розвитку. Він пропонує тлумачення міграційної політики як однієї з підсистем політики держави, міжнародний контекст якої пов'язаний саме із зовнішньою міграцією робочої сили.

Більшість сучасних наукових і літературних джерел трактує міграційну політику як сукупність заходів щодо державного й міждержавного регулювання міграційних потоків населення на законодавчій основі. Однак, М. Бублій наголошує на тому, що даний підхід недостатньо комплексно розкриває її міждисциплінарний характер. Автор вважає, що міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення. Її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом зовнішньої політики на певному етапі розвитку» [5].

Підсумовує підходи вітчизняних науковців Л. Рибаківський, адже, на його думку, міграційна політика – система загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, держава та інші суспільні інститути припускають досягнення поставлених цілей, дотримуючись принципів, що відповідають історичним умовам розвитку країни та регіонів, сприяють досягненню цілей у сфері координування міграційних процесів [6].

Щодо західних дослідників, то Б. Горрансон під міграційною політикою розуміє політику, що реагує на переміщення людей з країни у країну, тобто вона має справу як зі вїздом у країну, так і з виїздом з неї та з тими, кому залишатися у країні [7]. У свою чергу Л. Мармор вважає, що міграційна політика – «насамперед взаємовідносини та поєднання інтересів держави, суспільства і людини у вирішенні проблем, пов'язаних з перетином внутрішніх та зовнішніх кордонів і співвідношенням прав мігрантів та корінного населення» [8].

Враховуючи трактування вітчизняних учених, сформулюємо власне визначення міграційної політики. Тож, на нашу думку, міграційна політика України – це комплекс державних і міждержавних заходів, які повинні передбачати різноплановий контроль, аналіз та регулювання переміщенням громадян України, іноземців і осіб без громадянства та забезпечити дотримання міграційного балансу.

Задля визначення взаємодіючих частин одного цілого фахівцями багатьох галузей знань використовується термін «механізм». Щодо поняття механізму регулювання міграційних процесів зазначимо, що у науковій думці є велике різноманіття визначень, підходів і тлумачень. Наприклад, провідний вітчизняний дослідник М. Моїсеєнко розглядає міграційну політику як вплив держави на міграційні процеси шляхом їх прямого врегулювання [9].

С. Денисюк, у свою чергу, стверджує, що «міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів» [10].

Ю. Тихомиров аналізує механізм соціального управління та характеризує його «як спосіб організації та функціонування управління, що виражається у визначенні обґрунтованих цілей,

створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати у ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єктів управління на явища навколишньої соціальної дійсності. Він є своєрідним зовнішнім і до того ж динамічним проявом управління, що без цього перебуває ніби у потенції». Так, на думку вищезазначеного автора, кожен механізм управління складається з окремих елементів: по-перше, це безпосередньо система управління, яка характеризується складним суб'єктом при взаємодії більш простих суб'єктів як сполучення демократії та управління, що виражається у характері та формах участі працюючих у функціях управління; по-друге, соціальні та особливі правові норми, за допомогою яких забезпечується безпосереднє застосування владного впливу у процесі державного управління; по-третє, способи визначення мети на основі пізнання керованих процесів; по-четверте, управлінський процес як цикл, де етапи досягнення цих цілей завершуються оцінкою ефективності управлінського впливу [11].

Цікавим і доцільним до розгляду є підхід Л. Юзькова, який під механізмами державного управління розуміє сам процес здійснення управління на практиці. На думку автора, ця організація є складною функціонуючою системою і включає у себе три найважливіших елементи: суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодія суб'єктів і об'єктів. Більше того, ці елементи безпосередньо впливають на статистику і динаміку механізму державного управління [12].

Розглядаючи вищенаведені підходи дослідників, міграційна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні державного регулювання ідей та концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава планує досягнення цілей у розвитку суспільства, дотримуючись певних принципів, а саме:

1) системності – виражається в урахуванні при проведенні міграційної політики взаємозв'язку всіх сфер суспільного життя;

2) комплексності – передбачає різні фактори соціальної реальності при проведенні міграційної політики, а також співвіднесення цілей і завдань міграційної політики з основними потребами та інтересами людей у цій сфері;

3) об'єктивності – означає орієнтацію міграційної політики базуючись на соціально-економічних тенденціях розвитку суспільства;

4) науковості – реалізація міграційної політики на основі методів наукового пізнання, що дозволяють здійснювати ефективну соціальну діагностику, прогнозування, планування та моделювання міграційних процесів;

5) перспективності – на основі наукових прогнозів передбачає проведення міграційної політики у випереджальному ключі;

6) ситуативності – орієнтація міграційної політики на вивчення та розробку технологій виключення конкретних суперечностей і соціальних проблем, спрямований на реальний розвиток міграційних процесів, що не порушують права громадян;

7) законності – наявність відпрацьованих і закріплених процедур проведення міграційних процесів, що не порушують права громадян;

8) своєчасності – вирішення міграційних проблем відповідно до базових суспільних потреб та інтересів на основі розвиненої системи соціально-правових технологій, спрямованих на постійний моніторинг міграційних процесів;

9) інноваційності – орієнтація міграційної політики на розкриття й розвиток позитивного потенціалу міграційних процесів відповідно до вимог зовнішнього середовища. Отже, зазначені вище принципи спрямовані на регулювання економічних процесів з орієнтиром на дотримання міграційного балансу [13, с. 404-406].

Основним документом, який визначав державну стратегію у міграційній сфері, ще до не давно була Концепція державної міграційної політики України, схвалена Указом Президента

України від 30 травня 2011 року № 622. Ця концепція визначала напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів влади у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації. Однак ця Концепція являла собою скоріш набір показників, що розкривають поняття міграційної політики держави та перелік інструментів її реалізації, аніж вказує напрям і порядок дій української держави у сфері міграції за сучасних умов [14]. Вона мала б містити сформульовані стратегічні довгострокові цілі, тактичні короткотермінові завдання, вказати якими засобами, в які строки та за рахунок яких ресурсів означені цілі мали б бути досягнуті. Проте, у зазначеній Концепції відсутня загальна ідея, немає визначення специфіки міграційної ситуації в Україні і обумовлених нею викликів. Також залишаються незрозумілими цілі, які держава передбачає досягти засобами міграційної політики. Також немає у Концепції й зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, у тому числі з тими, які мають ключове значення, а саме, стратегією соціально-економічного та демографічного розвитку.

Тому, 12 липня 2017 року Уряд України прийняв Стратегію державної міграційної політики, яка тепер є рамковим документом для рішень та заходів на найближчі вісім років. Новий документ розроблено на заміну зазначеній вище Концепції державної міграційної політики України від 2011 року, яка конче потребувала оновлення через новітні глобальні та локальні виклики, серед яких безпрецедентною є вимушена міграція з Близького Сходу, наближення України до Європейського Союзу та запровадження безвізового режиму між Україною та більшістю держав-членів ЄС, а також масштабне внутрішнє переміщення у країні. Сподіваємося, що реалізація Стратегії допоможе запровадити таку державну міграційну політику, яка позитивно впливатиме на зміцнення української нації та безпеку держави, прискорюватиме соціально-економічний розвиток держави, сприятиме уповільненню темпів депопуляції, задоволенню потреб економіки у робочій силі, відповідатиме міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України [15; 16].

У розробці та реалізації державної міграційної політики беруть безпосередню участь Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державна міграційна служба України, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, органи місцевого самоврядування.

Головним завданням наведених органів державної влади є врахування інтересів усіх суб'єктів, поєднання всіх рівнів міграційної політики при збереженні балансу інтересів між ними. При цьому всі учасники міграційної політики розглядаються як її суб'єкти за різними ступенями активних елементів цієї діяльності. Тобто, серед суб'єктів міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадянські організації, установи, малі соціальні групи, окремі індивіди. Звідси виходить, що будь-яка людина або сім'я, що бере участь у міграційному процесі, планує свою міграційну поведінку з урахуванням вимог зовнішнього середовища, особистих потреб та наявних ресурсів, здійснює власну міграційну політику.

Спираючись на принципи міграційної політики, функціонують відповідні державні інституції. Тому для розуміння сутності їх діяльності необхідно охарактеризувати основні функції міграційної політики (табл. 1):

Розглядаючи функції міграційної політики, слід зазначити, що залежно від різних видів міграції та рівня внутрішніх та зовнішніх проблем вони мають властивість проявляти себе по-різному.

Основні функції міграційної політики

Функції міграційної політики	Характеристика функцій
1. Функція регулювання міграційних процесів	Міграційна політика впливає на міграційні процеси з метою їхнього упорядкування, через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, з метою дотримання внутрішньополітичних інтересів України. У зовнішньополітичній сфері – за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів врегулювання загальних проблем міграції у світі.
2. Функція раціоналізації суперечностей	Раціоналізація суперечностей, які виникають у процесі державотворення. Реалізується через пошук згоди у конфліктних ситуаціях, що виявляється у зменшенні соціальної напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів України.
3. Інтегративна функція державної міграційної політики.	У внутрішньополітичному аспекті інтеграційна функція здійснюється через процес включення змушених мігрантів в українське суспільство, охоплюючи одержання ними громадянства України, а також допомога в облаштуванні на новому місці проживання, створення робочих місць іншої соціальної підтримки. У зовнішньополітичному аспекті – здійснюється через співробітництво з окремими державами, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, фондами з метою захисту прав мігрантів, а також запобіганню нелегальної міграції.
4. Функція мобілізації людських ресурсів державної міграційної політики	Дана функція є реалізацією соціальної динаміки та дозволяє використовувати міграційну політику шляхом залучення трудових ресурсів, результатом чого стає збалансованість трудового потенціалу країни, тобто зниження показників демографічної кризи.
5. Прискорювальна функція	Ця функція полягає у тому, що територіальні переміщення сприяють зміні соціально-психологічних характеристик людей, розширенню їхнього кругозору, обміну трудовими навичками і виробничим досвідом, нагромадженню знань про різні сфери життя, усебічному розвитку особистості, усвідомленню необхідності матеріальних, соціальних і духовних потреб.
6. Селективна функція	Сприяє рівномірному розподіленню участі різних соціально-демографічних груп у міграційних процесах, що зумовлює зміни в якісному складі населення держави на різних її територіях.
7. Економічна функція	Стимулює об'єднання матеріальних і особистісних факторів виробництва, регулює та врівноважує їх кількісну та якісну відповідність.

Джерело: укладено автором за даними джерела [13]

Аналіз чинного законодавства, основних принципів та функцій міграційної політики та практики їх застосування дозволяє дійти висновку про наявність системних проблем у міграційній сфері, зокрема через відсутність прогресу в їх вирішенні протягом тривалого часу.

Аналіз чинної національної законодавчої бази у сфері трудової міграції виявив низку недоліків, що потребують подолання, а саме:

- міграційне законодавство України має ліберальний характер у порівнянні з міграційною політикою країн Європейського Союзу та країн СНД. Наприклад, в Україні за певні правопорушення іноземці несуть адміністративну відповідальність на однакових засадах з громадянами України і не розглядаються як кримінальні злочинці, що відповідно позначається на нормах поведінки з мігрантами та їхнього утримання. У країнах СНД та Євросоюзу до мігрантів застосовуються інші правові дії, аніж до громадян країни. Ліберальними є також норми, що встановлюють відповідальність за незаконну спробу перетину державного кордону та незаконне перебування в Україні. Внаслідок цього наявна в Україні правова база не дозволяє належним чином забезпечувати боротьбу з нелегальною міграцією;

- практика застосування наявних законодавчих та інституційних механізмів є хаотичною. Зокрема, це стосується механізмів роботи з нелегальними мігрантами та особами, які претендують на отримання статусу біженця, починаючи з фільтраційних заходів, встановлення особи та обставин порушення законодавства України, утримання у місцях тимчасового тримання та їхнього повернення до країн походження. Є неузгодженість дій на міжвідомчому рівні, а цей механізм суперечить європейським загальноприйнятим підходам;

- відсутня концептуальна правова база з питань трудової міграційної політики та управління міграційними процесами. Програмні документи, що діють у сфері трудової міграції в Україні, мають декларативний характер, задовольняють формальні вимоги, проте не створюють чіткі механізми та інструментарії для реалізації міграційної політики у галузі трудових відносин. Відсутній соціально-економічний підхід до політики з трудової міграції та управління нею. Визначені напрямки діяльності та пріоритети держави стосуються передовсім нормативно-правової сфери і не торкаються соціально-економічних аспектів цього явища, які є визначальними факторами міграційних процесів;

- відсутність у законодавстві належних механізмів правового захисту трудових мігрантів, які працюють за кордоном України. Правовий захист громадян України у зарубіжних державах все ще розуміється у вузькому значенні, тобто як допомога на рівні дипломатичних установ України за кордоном та розповсюдження інформації;

- потребує удосконалення законодавство України про біженців відповідно до міжнародних стандартів та кращої європейської практики [17].

На підставі всього вищезазначеного, констатуємо, що державне регулювання міграційних процесів як зовнішніх, так і внутрішніх характеризується, з одного боку, посиленням ролі держави у регулюванні міграційних процесів; з іншого – підвищенням ролі місцевих органів влади в умовах децентралізації державного управління, зростанням їхніх функцій прогнозування та пошуку тривалих прагматичних рішень з метою гармонізації життєвих планів мігрантів та розвитку «регіонів для поселення». Крім того, потребує розвитку та впровадження дієвий механізм взаємодії між органами влади і громадськими організаціями у реалізації політики щодо зовнішньої та внутрішньої міграції.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи зазначимо, що схвалена Стратегія розвитку державної міграційної політики була розроблена з метою вдосконалення національної законодавчої бази з міграційних питань. Тому на базі означеної Стратегії доцільно розробити нові законодавчі документи, що визначали б основні засади державної міграційної політики України, правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном і членів їхніх сімей, запроваджували б додаткові форми захисту в Україні осіб, які вимушено залишили свої території чи свою Батьківщину, а також посилювали б від-

повідальність за порушення законодавства з питань міграції. Для того, щоб систематизувати законодавчі норми міграційних процесів, на нашу думку, варто створити Міграційний кодекс, який стане головним юридичним документом з питань міграції.

Список використаних джерел:

1. Дем'янчук О. П. Державна політика та публічна політика: варіант перехідного періоду. Наукові записки. Том 18. Політичні науки. URL: http://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanchuk_op.pdf
2. Поняття державного управління в широкому розумінні: Навчальні матеріали онлайн. Державне управління. URL: http://pidruchniki.com/79625/pravo/derzhavne_upravlinnya
3. Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 304 с.
4. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. К.: Наукова думка, 1979. 148 с.
5. Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: archive.nbuv.gov.ua/portal/SOC_Gum/apdu/2009_2/doc/2/03.pdf
6. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2003. 240 с.
7. Горрансон Б. Составные элементы национальной миграционной политики. Миграция и миграционная политика: материалы семинара, Москва, 13 – 17 июля 2007 г. М.: MOM, 2007. С. 42-46.
8. Мармор Л. Миграция в контексте социально-экономической политики. Миграция и миграционная политика: материалы семинара, Москва, 13 – 17 июля 2007 г. М.: MOM, 2007. С. 37-41.
9. Моисеенко В. Актуальные проблемы миграционной политики в ССР. Проблемы демографической политики в социалистическом обществе: тез. докл. всесоюз. конф. М., 1982. С. 27.
10. Денисюк С. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. Форум права. 2008. № 3. С. 111-115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_20
11. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе. М.: Наука, 1978. 236 с.
12. Юзьков Л. Государственное управление в политической системе развитого социализма. К.: Вища шк., 1983 57 с.
13. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): енциклопедія / за ред. Ю. Римаренка. К.: Довіра, 2008. 912 с.
14. Про створення Концепції державної міграційної політики / Указ президента. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
15. Про схвалення Стратегії розвитку державної міграційної політики на період до 2025 року. / Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
16. Україна прийняла нову стратегію державної міграційної політики розроблену за підтримки MOM. URL: <http://iom.org.ua/ua/ukrayina-pryunyala-novu-strategiyu-derzhavnoyi-migraciyanoi-polityku-rozroblenu-za-pidtrymky-mom>
17. Тіньові міграційні потоки та їх вплив на економічну безпеку країни (аспект трудової імміграції): Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Marrch/13.htm>

Н. Л. Виноградова, кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач аспірантурою Університету митної справи та фінансів

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ НАУКОВИХ ТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ КАДРІВ В УКРАЇНІ

Досліджується механізм державного регулювання підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні, який зараз зазнає значних трансформаційних змін під дією загальносвітових тенденцій глобалізації науково-освітнього простору, запровадження нових світових критеріїв наукової діяльності та її результативності. Аналізуються інституційні чинники, що визначають нові підходи до підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні на сучасному етапі розвитку.

Ключові слова: механізм державного регулювання підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні, державна науково-освітня політика, здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії.

N. L. Vynogradova. Modernization of the mechanism of state regulation of scientific, scientific and pedagogical staff education in Ukraine

Under the influence of the global processes of globalization and the transition to a new technological way and due to the internal processes of modernization, today the system of education and science in Ukraine is under going significant changes and transformations. The global tendency of globalization of science, educational field and knowledge internationalization, dictates the necessity of active main streaming of Ukraine into the processes of international exchange of knowledge and creation of high-performance national science.

In the context of integration and globalization processes, the “import” or “transplantation” of institutes becomes the dominant mechanism for the formal institutes creation. In course of the institutional transplantation the national legal framework borrowed from the pan-European field of higher education and research such tools of the Bologna process as the National and European qualifications frameworks (NQF, EQF), the European credit and transfer system (ECTS), the results of education (the list of expert knowledge, which the applicant who completes the education, should correspond to), etc. However, institutional transplantation is currently ineffective.

The National Qualifications Framework continues to be formal and purely declaratory instrument. The common standards for the list of expert knowledge, which the Ph. D. should correspond to, have not been prepared by the Ministry of Education and Science of Ukraine up to now. There are some cases of institutional transformation, that is formal rules simulation, the content of new norms reinterpreting, etc. Currently, there has been observed an imitation of scientific publication activity, faked academic activity in Ukraine, at which point there are examples of academic cheating.

Unfortunately, the implementation of the norms, governing the highly skilled staff education, is not balanced, it is non-systemic and not transparent enough. The promotion and explanation of new rules are not almost done by Ministry. The reorganization of the national field of higher education takes place without taking into account the significant difference in scientific knowledge production in the natural and socio-humanistic sectors (accordingly, in the criteria for performance assessment of the scientists activity in these areas). Also, there is no any state policy on combining scientific knowledge and the industrial sector, turning scientific discoveries into cost-effective products. The modernization process of scientific and pedagogical staff education is also significantly impeded by the depreciation of science officers status.

Key words: state regulation mechanism of scientific, scientific and pedagogical staff education in Ukraine, state scientific and educational policy, Ph. D. degree seeker.

Постановка проблеми. Під впливом світових процесів глобалізації та переходу на новий технологічний уклад та у зв'язку із внутрішніми процесами модернізації, що відбуваються безпосередньо всередині країни, значних змін та перетворень зазнає сьогодні в Україні

© Н. Л. Виноградова, 2018

система освіти та науки. Загальносвітова тенденція глобалізації науки, освітнього простору й інтернаціоналізації знань диктує необхідність активного включення України в процеси міжнародного обміну знаннями та створення високопродуктивної національної науки. Адже сьогодні саме освіта в усьому світі є основою суспільного прогресу, а наукові дослідження й інновації – головним чинником економічного зростання та стабільності. Сформований сучасною науково-технологічною політикою курс відображений у цілій низці державних програм, нормативно-правових актів, зокрема він позначився і на підготовці здобувачів вищої освіти ступенів доктора філософії та доктора наук.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інноваційного розвитку й управління знаннями присвячено роботи Н. Амара, Ч. Барнарда, Б. Бланка, А. Джамала, К. Джанетто, М. Дженекса, П. Друкера, Р. Ландрі, М. Петера, Ф. Хайска. Праці вітчизняних науковців галузі державного управління С. Андрейчука, Н. Губерської, Д. Дзвінчука, С. Домбровської, В. Журавського, С. Калашникової, С. Майбороди, В. Лугового, Т. Лукіної, І. Сікорської, Ж. Таланової, О. Шеломовської та ін. дали значний поштовх дослідженню питань розвитку освітньої галузі в Україні. З огляду на інституційні зміни, що відбуваються зараз в системі науки й освіти в державі, питання модернізації механізму державного регулювання підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні актуальне і потребує дослідження.

Мета статті – наукове осмислення трансформаційних змін, що відбуваються в системі підготовки кадрів вищої кваліфікації в Україні, аналіз особливостей державного управління процесами модернізації цієї системи.

Виклад основного матеріалу. Під час аналізу інституційних трансформацій у підготовці наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні необхідно зазначити, що проблеми у вищій освіті України мають комплексний, системний характер, через що вкрай важко аналізувати суто один аспект – підготовку кадрів вищої кваліфікації. Реформи, які запроваджуються зараз у науково-освітньому просторі, мають на меті змінити не лише зміст підготовки наукових кадрів, але й загалом сутність вищої освіти, сам академічний простір. Сучасне інституційне освітнє середовище в Україні, яке являє собою комплекс норм, правил, традицій, звичаїв, а також установ та організацій, які регламентують і обмежують діяльність та взаємодію в науково-освітній галузі, формується під суттєвим впливом тих трансформаційних змін, що притаманні загальноєвропейському простору вищої освіти. Ми цілком поділяємо думку Н. Липовської, яка вважає, що «в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесів домінуючим механізмом створення формальних інститутів стає «імпорт» або «трансплантація» інститутів» [1, с. 28].

Очевидно, що джерелом для формування вітчизняної нормативно-правової бази, яка визначила шляхи та стратегію реформування вищої освіти в державі, стала низка міжнародних декларацій і комюніке, які 2005 р. ратифікувала Україна, а саме: Спільна декларація міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти», Болонья, 1999 р.; Комюніке зустрічі європейських міністрів, які відповідають за вищу освіту, Прага, 2001 р.; Комюніке Конференції міністрів вищої освіти Європи, Берлін, 2003 р.; Комюніке Конференції міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти, «Загальноєвропейський простір вищої освіти – досягнення цілей», Берген, 2005 р. тощо. Так само Україна дотримується і більш пізніх міжнародних угод, зокрема, рекомендацій Бухарестського комюніке міністрів освіти і науки країн європейського регіону (квітень 2012 р.). Аналіз цього міжнародного законодавства дозволяє не лише виявити напрями реформування освітньо-наукового простору в Україні, але й оцінити його вплив на зміни вітчизняного законодавчого поля, та найголовніше – встановити відповідність перетворень, що відбуваються у сфері підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів в Україні, ідеям та принципам, які закладені в укладених міжнародних угодах.

Комюніке Конференції міністрів вищої освіти Європи 2003 р. містить такі основні ідеї ре-

формування: «передбачається запровадження системи акредитації, сертифікації, або подібні процедури, а також оцінка програм закладів (із внутрішнім контролем, зовнішньою перевіркою)»; крім того, документом заохочується введення «системи сумісних та легко порівнянних кваліфікацій (кваліфікації описують з урахуванням обсягу роботи, рівня, навчального результату, компетентності та профілю)». Міністри наголосили на тому, що вони всіма засобами будуть домагатися доступності вищої освіти для всіх, вказали на важливість підвищення мобільності здобувачів вищої освіти та створення кредитної трансферної системи (ECTS). Комюніке Конференції міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти, «Загальноєвропейський простір вищої освіти – досягнення цілей» 2005 р. (м. Берген) містить положення, які безпосередньо стосуються підготовки докторів філософії та докторів наук. Зокрема, у ньому зазначено, по-перше, важливість дослідницької й інноваційної діяльності як фундаменту вищої освіти, по-друге, необхідність структурованих докторських програм та потребу в прозорому нагляді й оцінюванні їх виконання. Зауважено, що звичайне робоче навантаження за третім циклом навчання в більшості країн становить 3–4 роки роботи, докторські програми націлені на міждисциплінарне навчання та розвиток замінюваних вмінь та навичок, які б максимально відповідали потребам ринку праці [2].

Можна простежити, як інституціонально трансплантувалися ці ідеї до вітчизняного нормативно-правового поля, а отже, до освітнього простору. Так, під час реалізації ратифікованих угод Україна передусім формує організаційні структури, що забезпечують впровадження Болонського процесу в країні, які здебільшого є офіційними урядовими структурами. Згідно з наказом Міністерства освіти і науки (далі – МОН) України від 7 березня 2006 р. № 164 та з розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), створено міжвідомчу робочу групу із впровадження Болонського процесу, а також при МОН України створюється відомча робоча група супроводу Болонського процесу у вищій освіті України (розпорядження МОН від 24 травня 2006 р. № 93-р). Формується й ухвалюється стратегія – план дій із реалізації принципів Болонської системи в Україні – «План дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 р.» (наказ МОН від 13 липня 2007 р.). Запроваджується процес оптимізації мережі закладів вищої освіти (далі – ЗВО) (згідно з розпорядження КМУ «Деякі питання управління вищими навчальними закладами» від 16 листопада 2011 р. № 1191-р.), застосування інноваційної Європейської кредитно-трансферної системи (далі – ЄКТС, ECTS) на всіх освітніх рівнях, зокрема на третьому освітньо-науковому рівні, запроваджується Національна рамка кваліфікацій (постанова КМУ від 23 листопада 2011 р. № 1341, наказ МОН від 17 березня 2017 р.). Затверджуються ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладів освіти (постанова КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1187), ухвалюються новий Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (наказ МОН від 6 листопада 2015 р. № 1151), та новий Порядок підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах) (постанова КМУ від 23 березня 2016 р. № 261). Зазнали змін і правила присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань (постанова КМУ від 24 липня 2013 р. № 567, наказ МОН від 14 січня 2016 р. № 13) та функціонування спеціалізованих вчених рад (наказ Міністерства молоді та спорту від 14 вересня 2011 р. № 1059). Зараз готуються проекти нових нормативно-правових актів, що регламентують процедури присудження наукових ступенів, присвоєння вчених звань, нові вимоги до опублікування результатів дисертаційних досліджень, функціонування спеціалізованих вчених рад тощо.

Отже, вітчизняне нормативно-правове поле, що забезпечує процес підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії, під час інституціональної трансплантації запозичило із загальноєвропейського простору вищої освіти і наукових досліджень один з осно-

ваних інструментів Болонського процесу – національні та європейські рамки кваліфікацій, Європейську кредитну та трансферно-накопичувальну систему, результати навчання (перелік компетенцій, які повинен мати здобувач, що закінчує навчання), студентоцентричне навчання й ін. Якщо задатися питанням щодо «ефективності інституційної трансплантації», то тут позитивної відповіді немає. Навіть експерти з міжнародного Фонду досліджень освітньої політики Т. Фініков та О. Шаров, які проводили моніторинг інтеграції української системи вищої освіти в Європейський простір вищої освіти, зазначали, що «результативність впровадження зазначених інструментів в українську освітню практику залишається доволі низькою. За відсутності політичної волі та цілеспрямованої державної політики стосовно європейської інтеграції в освітній сфері інструменти Болонського процесу вводилися в дію суто формально, а їх реальна імплементація часто підмінялася імітацією. Концепція результатів навчання (Learning Outcomes) не стала серцевиною стандартів вищої освіти. Студентоцентричне навчання залишається гаслом. Запізніла спроба впровадження Diploma Supplement у 2012–2013 рр. дала чисельні приводи для звинувачень у корупції» [3, с. 32–33].

Очевидно, що Національна рамка кваліфікацій (2011 р.) сьогодні залишається формальним, суто декларативним документом, який не використовується в практичній діяльності та мало впливає на вирішення завдань реальної гармонізації вітчизняної й європейської систем кваліфікацій. В українських університетах практика використання «результатів навчання / компетенцій» зводиться лише до того, щоб вписати «необхідні» компетенції у відповідні таблиці в ліцензійних справах, після чого про них можна забути. І це пояснюється не лише тим, що «запропонований у документі паліативний сценарій передбачав механічну інтеграцію компетентнісного підходу до усталеної структури стандартів вищої освіти, які були побудовані на іншій методологічній основі. Базові елементи галузевих стандартів вищої освіти – освітньо-кваліфікаційні характеристики та освітньо-професійні програми – орієнтовані на оперування поняттями знань, вмінь та навичок у розщепленому вигляді, тоді як компетенції є інтегральними характеристиками результатів навчання. Це зумовило органічну неможливість виконання поставленого завдання, а розробники стандартів найчастіше були здатні лише декларувати компетентнісний підхід за збереження традиційного підходу до моделювання діяльності фахівця та його професійної підготовки» [там само]. На нашу думку, у вітчизняних закладах вищої освіти відсутній механізм оцінювання і критерії оцінки відповідності випускника встановленим компетенціям, як немає і внутрішньої потреби в їх розробленні. Наприклад, які мають бути критерії оцінки наявності у випускника аспірантури такої інструментальної компетенції, як «знання та розуміння предметної області та розуміння професійної діяльності»? Адже навіть щоб вступити до аспірантури, здобувач вже зобов'язаний мати і знання, і розуміння предметної області, хоча б на рівні магістерської програми. Тоді як визначити той рівень, якому мають відповідати знання аспіранта? Якщо в групі навчається кілька аспірантів, то припускаємо, що рівень їхніх знань буде різнитися, можливо й суттєво, але водночас вони все однаково будуть відповідати вказаній інструментальній компетенції. Якщо ж виходити з того, що є затверджені програми підготовки докторів філософії, із відповідними дисциплінами, які мають складатися й оцінюватися за відповідною шкалою, то до чого тут компетенції, якщо оцінювання відбуватиметься за старою схемою? Адже НМКД дисциплін жодним чином не прив'язано до компетенцій. Ще складніше визначити рівень наявності в аспіранта тих компетенцій, які передбачають особистісний складник, як-от «здатність планувати свій час», «здатність працювати в команді», «здатність приймати раціональні рішення» (хоча, на нашу думку, досить багато наукових відкриттів здійснювалися науковцями-інтровертами, які не працювали в командах: А. Енштейн, Л. Ландау, Д. Неш, О. Шпенглер, А. Шопенгауер, Ф. Ніцше, М. Гумільов та ін., так само вважаємо, що науку іноді більше просуває здатність саме до

нерациональних рішень). Але питання полягає в тому: хто, яким чином, в якій формі має оцінювати такі результати навчання, та й чи можна «навчити» людину допитливості та творчому натхненню? Крім того, вважаємо, що процес імплементації інституту «результатів навчання» має й інші суперечності. Так, освітньо-наукові програми підготовки докторів філософії кожен український заклад вищої освіти готував власноруч і на теперішній час на рівні Міністерства освіти і науки відсутні єдині стандарти тих компетенцій, які повинен мати доктор філософії. Вважаємо, що класифікація компетенцій для різних галузей освіти має враховувати предметні (спеціальні) особливості.

Н. Липовська оцінює вплив імпортованого соціального інституту на трансформації інституціонального середовища та зауважує, що може виникати дві крайності трансформації: 1) успішний імпорт, коли «після формального проголошення нового правила, орієнтації суб'єктів поступово змінюються, із часом виникає нова інституційна рівновага, досягається узгодженість між окремими складовими частинами інституційного комплексу»; 2) безрезультативність імпорту, «коли нові формальні правила виявляються нездатними змінити наявні соціальні практики, вони залишаються «мертвими», непрацюючими, взагалі ніяк не впливають на соціальні взаємодії» [1, с. 31–32]. Водночас зазначається, що в практиці інституціональних трансформацій найчастіше спостерігається щось «середнє» між цими двома крайнощами. Очевидно, що ситуація в Україні щодо інституціональної трансплантації до вітчизняного освітнього середовища європейських практик із підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів демонструє поки що «неефективний імпорт», проте й не безрезультатний. Адже поступово, але відбуваються зміни у вітчизняній науково-педагогічній спільноті, яка починає запроваджувати нові формальні і неформальні правила діяльності, критерії її оцінювання, норми, орієнтації, цінності тощо.

На жаль, маємо констатувати, що водночас трапляються непоодинокі випадки інституційного переродження, тобто імітації формальних правил, реінтерпретації змісту нових норм, активізації на противагу встановленим альтернативних інститутів тощо. Не секрет, що зараз в Україні спостерігається імітація наукової публікаційної активності. Фальсифікація цієї практики відбувається як на рівні авторів публікацій, так і на рівні редакційно-видавничих інституцій. Кількісні показники ефективності науковця, що запроваджені Міністерством та інституціоналізовані у формальні норми, зокрема «ліцензійних вимог», стимулюють науково-педагогічні кадри до академічної псевдоактивності, у зв'язку із чим трапляються прояви академічного шахрайства (і не лише плагіату, але й фабрикації та фальсифікації результатів дослідження, запозичення наукової новизни, недоброчесної співпраці, коли до списку авторів статей, монографій, ін. видань додають осіб, які не брали безпосередньої участі в отриманні наукових результатів тощо). Потреба породжує пропозицію: гонитва за потрібною кількістю публікацій запустила механізм появи псевдонаукових журналів, в яких за авторські внески «готові друкувати будь-яку статтю, навіть із «квантової культурології»» [4]. Проте найбільше питань в академічного співтовариства викликають зараз вимоги Міністерства щодо необхідності публікацій у часописах, що включені до наукометричних баз Scopus та Web of Science. Питань багато, вони різні, наприклад, зараз не ухвалені нові вимоги до опублікування результатів дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії: скільки статей має опублікувати здобувач, скільки з них саме в наукометричних базах Scopus та Web of Science, чи можна розмішувати в інших наукометричних базах тощо. Тобто підготовка здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії здійснюється за новим Порядком, а унормування процедури атестації й досі не відбулося, так само не розроблені правила, процедури захисту дисертаційних робіт аспірантами, які навчаються за старими спеціальностями, але дисертаційні роботи закінчують після 2020 р., також немає розуміння ситуації щодо можливості атестації здобувача вищої освіти ступеня доктора філософії вже після закінчення терміну навчання. Проте, на

нашу думку, концептуально необхідно вирішити принаймні питання розрізнення критеріїв наукової ефективності для різних галузей науки. «Очевидно, що сьогодні потрібно розділити вимоги до двох наукових полів – соціогуманітарного і природничого <...>. Це дасть змогу виробити критерії оцінки з урахуванням специфіки кожного. Адже необґрунтованими поспішними заходами можна поховати справжнє реформування, підмінивши його імітацією» [4].

Отже, від яких чинників залежить успішність інституціональної трансплантації? За визначенням Н. Липовської, у разі запозичення інститутів мають бути дотримані такі умови: «по-перше, керуючий суб'єкт повинен усвідомити мету цієї трансформації. По-друге, пропонувані натомість цінності і ролі повинні отримати схвалення і підтримку інших суб'єктів, які взаємодіють у межах цього соціального простору. По-третє, забезпечити легітимізацію нових норм можна тільки в разі активного включення керованого об'єкта в процес їх популяризації та мотивації, тобто цей процес має стати самоврядним і незалежним від керуючого суб'єкта» [1, с. 31]. Однак під час оцінювання зазначених складників успіху не важко помітити, що жодний із них не відповідає зазначеним умовам. Так, про невиконання першої умови щодо усвідомлення мети трансформації може свідчити оцінка одного із провідних українських експертів освітнього середовища, екс-заступника міністра освіти І. Совсун, яка зауважує: «Відсутність чіткої та проговореної візії розвитку вищої освіти та окремих університетів – проблема, котру найскладніше вирішити чи навіть сформулювати, але саме вона є основоположною. Навряд чи можливо очікувати, що вища освіта в Україні сягне нових вершин розвитку без того, щоб суспільство, держава та самі університети не осмислили, якою має бути роль вищої освіти в розвитку держави, і тим паче – коли немає чіткої стратегії, куди розвивається країна. Без цього неможливо чітко зрозуміти, скільки та яких фахівців мають готувати університети, які типи закладів вищої освіти потрібні, які наукові дослідження найбільше сприятимуть розвитку країни загалом. За такої ситуації марно очікувати цілеспрямовану роботу окремих освітян чи університетів задля досягнення ширшої мети, адже сама мета залишалась невизначеною» [5].

Що стосується підтримки реформ широкими науковими, академічними колами, то необхідно зазначити, що університетська громадськість розуміє необхідність змін, проте не виказує повного схвалення та готовності до їх запровадження. Це пов'язано не лише з об'єктивним опором будь-якої системи збуренням і змінам, і не лише з тим, що в багатьох моментах реформи непродумані і половинчасті, але й передусім, на нашу думку, з тим, що підготовлений науковий / науково-педагогічний працівник сьогодні не є затребуваним ринком праці країни. Не секрет, що зараз в Україні відбувається системне і суттєве скорочення освітньої (освітньо-наукової) сфери і сотні наукових (науково-педагогічних) кадрів через брак навантаження щороку втрачають роботу, у зв'язку із чим «ключовим викликом постає питання про те, яким чином гарантувати, що в університетах залишаться найкращі і найсильніші викладачі? Які критерії гарантують якість викладання? На загал це рішення залишається за університетом. Проте чи спроможні сьогоднішні українські університети об'єктивно оцінювати викладачів, зважаючи на традиції кумівства, корупції, телефонного права?» [5]. Однак підготовка фахівців вищої кваліфікації за умов кадрового надлишку, завищених вимог до ефективності діяльності науковця, неспівмірних із рівнем оплати його праці, відсутності матеріально-технічної бази та ресурсів для проведення якісних досліджень, цілковитого безправ'я і незахищеності науково-педагогічного працівника в разі закінчення контракту – це якраз і є ті чинники, що ускладнюють процес легітимізації нових норм, їх популяризації й адаптації трансплантованого інституту до соціального контексту.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, механізм державного регулювання підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів справді потребує подальшої модернізації, запровадження загальноєвропейських та світових стан-

дартів у діяльність освітян і науковців вітчизняних університетів. На жаль, імплементація норм, що регулюють процес підготовки кадрів вищої кваліфікації, відбувається незбалансовано, несистемно, не достатньо прозоро та без зважання на думки науково-освітнього середовища. Керуючим суб'єктом (профільним міністерством) практично не вживаються заходи із пропаганди, роз'яснення нових правил, а найголовніше – не здійснюється навчання професійної спільноти роботи за сучасними європейськими практиками (як-от з індексами цитування, профілями науковців, наукометричними базами) тощо. Реорганізація національного простору вищої освіти відбувається зараз без урахування істотної різниці в продукуванні наукового знання в природничій та соціогуманітарній галузях (а отже, у критеріях оцінки ефективності діяльності науковців цих сфер), а також за відсутності візії щодо шляхів поєднання наукового знання та промислового сектора, трансформування наукових відкриттів в економічно вигідні продукти. Процес модернізації підготовки науково-педагогічних кадрів значно гальмується також знеціненням статусу наукового працівника через проблемність працевлаштування та малоперспективність цієї діяльності.

Список використаних джерел:

1. Липовська Н. Суспільні трансформації як складова державно-управлінських реформ: інституціональний вимір. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 2 (33). С. 27–33.
2. Комюніке Конференції Міністрів країн Європи, відповідальних за сферу вищої освіти, «Загальноєвропейський простір вищої освіти – досягнення цілей», м. Берген, 19–20 травня 2005 р. Документ 994_576. – URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_576.
3. Моніторинг інтеграції української системи вищої освіти в Європейський простір вищої освіти та наукового дослідження: моніторинг. дослідж.: аналіт. звіт; Міжнародн. благод. фонд «Міжнародн. фонд дослідж. освіт. політики» / за заг. ред. Т. Фінікова, О. Шарова. К.: Таксон, 2014. 144 с.
4. Старченко Н. «Код зламано», або як посварилися фізики й лірики. Українська правда. URL: <http://www.istpravda.com.ua/columns/2018/06/19/152613/>.
5. Совсун І. Новий порядок денний для вищої освіти в Україні: перший етап змін. Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ / за заг. ред. Є. Ніколаєва. Фонд Конрада Аденауера. К., 2017. URL: <http://www.kas.de/ukraine/>.

О. Б. Гада, головний фахівець
відділу забезпечення роботи з персоналом
Державної служби України з надзвичайних ситуацій

**ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
СИСТЕМОЮ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА**

У статті розглянуто та проаналізовано питання функціонування і трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща. Визначено складники, організацію та функціонування систем підготовки фахівців у країні, які необхідні для організації системи підготовки фахівців служби в Польщі.

Ключові слова: державне управління, сфера цивільного захисту, Державна пожежна служба Республіки Польща, механізм цивільного захисту.

O. B. Gada. Transformation of mechanisms of public administration of the training system of professionals of the civil protection speech in the Republic of Poland

The strategic course of Ukraine towards integration into the European Union under the Association Agreement and the deepening of a special partnership with NATO with new challenges and threats facing Ukraine, necessitate the transformation of the mechanisms of public administration by the system of training specialists in the sphere of civil protection. In this context, Ukraine is working on implementation of foreign experience the state policy in the field of civil protection, deepening of international cooperation on prevention of disasters and elimination of their consequences and improvement of mechanisms of public administration by the system of training specialists in the sphere of civil protection. Development of the strategy of the civil protection reform in Ukraine also needs scientific support and using the experience of public administration of training specialists in the sphere of civil protection in the EU member states. Poland is a strategic partner of Ukraine and gained useful experience in these and other issues. Thus, the article deals with and analyzes the issues of functioning and transformation of the mechanisms of public administration by the system of training specialists in the sphere of civil protection in the Republic of Poland.

Key words: state administration, sphere of civil protection, State Fire Service of Republic of Poland, mechanism of civil protection.

Постановка проблеми. Катастрофи й аварії є невід'ємною частиною історії розвитку людства. Надзвичайні ситуації завдають значних збитків як окремим громадянам, так і державі загалом. Невчасна та непрофесійна ліквідація їх наслідків спричиняє ще більше останніх. Тому надзвичайно великого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій (далі – НС) і визначення шляхів запобігання їм та подолання, вирішення якого можливе за умов обґрунтування трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту.

Аналіз і узагальнення теоретичних аспектів проблеми трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща можуть використовуватися надалі для більш детального вивчення.

Отримані результати будуть корисні педагогам, економістам, політикам, юристам та іншим фахівцям у роботі з дослідження та вивчення трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Механізми та процеси підготовки фахівців служби цивільного захисту вивчали Ю.Є. Харламова, Д.В. Бондар, В.М. Шамраєва,

© **О. Б. Гада, 2018**

С.М. Домбровська, О.О. Труш, Я.Б. Зорій, В.В. Говоруха, М.І. Кусій, Ю.Г. Даник, М.І. Омельченко, В.Г. Бульба, С.А. Осипенко, А.В. Підгайний, С.П. Потеряйко, А.В. Ромін, В.Ю. Стрельцов, В.П. Садковий, А.Є. Тамм, В.О. Тищенко, Н.В. Мирна, В.А. Шойко й інші. За результатами огляду їхніх наукових розроблень із цієї проблематики варто зауважити, що в їхніх наукових працях не достатньо уваги приділяється розгляду саме трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща.

Основним матеріалом під час дослідження питань трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща стали акти законодавства з питань цивільної оборони, доробки науковців, інформаційні ресурси на офіційних сайтах Національної цивільної оборони Республіки Польща та Державної пожежної служби Республіки Польща.

Наукова новизна матеріалів статті полягає в тому, що аналізується питання трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Польщі, функціонування системи та державного управління. Це підтверджує актуальність та практичну цінність даної статті.

Мета статті – з'ясування та проведення аналізу трансформації механізмів державного управління системою підготовки фахівців сфери цивільного захисту в Республіці Польща, оцінка позитивних моментів та переваг.

Виклад основного матеріалу. Польська Республіка є демократичною правовою державою, що здійснює принципи суспільної справедливості. У Польщі система підготовки фахівців служби цивільного захисту значно відрізняється від інших країн, зокрема, від України, Республіки Білорусь та Російської Федерації.

Особливостями будь-якої системи, системи цивільного захисту Республіки Польщі також, є її цілісність, структурність, ієрархічність організації, тобто наявність підсистем різного рівня, цілеспрямованість функціонування на корисні результати.

Основною державного управління системою цивільного захисту є такі базові принципи:

- гарантування державою громадянам конституційного права на захист життя, здоров'я та їхнього майна, а юридичним особам – права на безпечне функціонування;
- добровільне залучення людей до здійснення заходів у сфері цивільного захисту, пов'язаних із ризиком для їхнього життя та здоров'я;
- комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту;
- мінімізації завдання шкоди довкіллю;
- гласності, вільного доступу населення до інформації у сфері цивільного захисту;
- створення системи раціональної безпеки з метою максимально можливого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків [3].

Державна стандартизація, сертифікація, державний нагляд і контроль на відповідність вимогам у сфері цивільного захисту, ліцензування, врахування та реалізація вимог, страхування й економічні регулятори є основними механізмами державного управління системою цивільного захисту.

Функції цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій у Республіці Польща виконують Головна номенклатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади. Координацію цієї роботи здійснює орган центральної виконавчої влади Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, у структурі якого діють Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, які виконують управлінські функції.

Важливе місце в системі цивільної оборони Республіки Польща посідає її Державна пожежна служба, діяльність якої координується Міністерством внутрішніх справ. Державна по-

жежна служба Республіки Польща є одним зі складників Національної пожежно-рятувальної системи, невід'ємною частиною внутрішньої структури безпеки держави. Вона відповідає за проведення профілактики та розпізнавання загроз, за дослідження і розроблення, реагування на щоденні надзвичайні ситуації, стихійні лиха.

Аварійно-рятувальні формування в Польщі комплектуються на базі частин і підрозділів протипожежної служби, до складу якої входять 220 тис. добровольців (80%), 12 тис. професіоналів (15%), 7 тис. військових пожежних і Батальйон моряків [1].

У Польщі лише один діючий вищий навчальний заклад, який випускає дипломованих фахівців у сфері цивільного захисту. Це державна Головна школа пожежної служби (Szkoła Główna Służby Pożarniczej) у сфері цивільного захисту, на чолі з міністром внутрішніх справ. Навчання в зазначеному закладі зорієнтоване для праці в департаментах пожежної безпеки та безпеки будівництва [7]. Перспективне місце в даній Школі належить вивченню іноземних мов. Школа активно співпрацює з багатьма закордонними університетами та міжнародними організаціями. Велика частина професорсько-викладацького складу володіє англійською мовою та виступає від університету на міжнародних наукових конференціях і симпозиумах.

Організація цивільної оборони в Республіці Польща регулюється Законом від 21 листопада 1967 р. «Про загальний обов'язок захисту Республіки Польща» та відповідними адміністративними актами до нього [3]. Національну цивільну оборону Республіки Польща очолює голова, який призначається прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ. Керівник Національної цивільної оборони підзвітний міністру внутрішніх справ. Посаду заступника голови Національної цивільної оборони обіймає головний комендант Державної пожежної служби.

Повноваження голови Національної цивільної оборони, керівників цивільної оборони воеводств, повітів і гмін визначено розпорядженням ради міністрів Республіки Польща від 25 червня 2002 р. [9]. До завдань голови Національної цивільної оборони Республіки Польща належать:

- підготовка проектів основних положень і принципів діяльності цивільної оборони;
- встановлення загальних правил виконання завдань цивільної оборони;
- координація конкретних заходів і здійснення контролю за виконанням завдань цивільної оборони через органи урядової адміністрації й органи територіального самоврядування.
- видача розпорядження, затвердження інструкції та правил [2].

У Республіці Польща цивільна оборона організована відповідно до адміністративного поділу території на 16 воеводств, які поділяються на 379 повітів, що розділені на 2 479 гмін, серед яких 65 міст, та мають статус повітів [4]. Керівниками місцевих органів цивільної оборони є воеводи, старости, війти та бургомістри. Кожне із цих воеводств керує розвитком регіону й адміністративно самостійне. До сфери дії керівників цивільної оборони воеводств, повітів і гмін належить не тільки керівництво, а й координація підготовки та реалізації заходів цивільної оборони, які здійснюються через державні установи, підприємства й інші структури, а також громадські організації, які діють на їхній території.

Специфікації завдань цивільної оборони Польщі включені до Першого додаткового протоколу Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., які стосуються захисту жертв міжнародних збройних конфліктів. Даний Протокол підписаний у Женеві 8 червня 1977 р, ухвалений Республікою Польща 19 вересня 1991 р. Згідно з Конвенцією, завданнями цивільної оборони Республіки Польща є захист населення, громадських об'єктів, підприємств і культурної спадщини, надання допомоги та порятунк людей, які постраждали від воєнних дій, співпраця з метою боротьби зі стихійним лихом, екологічними загрозами, а також ліквідації їхніх наслідків. Закон також визначає:

Механізми державного управління

- адміністративні органи, компетентні в справах цивільної оборони, склад і порядок створення формувань цивільної оборони;
- обов'язки громадян у сфері цивільної оборони (служба цивільної оборони, тренінги з основ цивільного захисту суспільства);
- тренінги із цивільного захисту для учнів та студентів [8].

У структурі цивільної оборони Республіки Польща протягом останніх років відбулися значні зміни, які пов'язані зі вступом до НАТО та Європейського Союзу (далі – ЄС). Важливим елементом цього процесу стало перепідпорядкування цивільної оборони в 1997 р. від Міністерства оборони до Міністерства внутрішніх справ. Поява багатьох питань, пов'язаних із кризовим управлінням, спричинила зміни назви відповідних структурних підрозділів в адміністраціях воеводств: з Воеводського інспекторату цивільного захисту на Відділ кризового управління, охорони населення і оборонних справ, а потім на Відділ безпеки і кризового управління.

Розпочали активну діяльність центри кризового управління. До завдань кризового управління й оборонних справ належать:

- організація та забезпечення реалізації завдань, віднесених до компетенції міністерства у сфері НС;
- інформаційно-аналітичне забезпечення;
- опрацювання пропозицій, інших документів для потреб Урядової кризово-координаційної групи;
- нагляд за діяльністю Науково-дослідного центру протипожежної охорони та навчального закладу Пожежної служби;
- координація міжнародної співпраці у сфері цивільної оборони, кризового управління, рятування й охорони населення, інфраструктури життєзабезпечення;
- контроль та забезпечення мобілізаційного матеріально-технічного резерву;
- координація та нагляд за рівнем територіальної мобілізаційної готовності на випадок НС, планування заходів профілактики і ситуаційне моделювання кризових явищ, реалізація програм щодо захисту населення.

Завдання координації заходів щодо захисту критичної інфраструктури в Республіці Польща покладено на Урядовий центр безпеки Республіки Польща, який є державною бюджетною організацією, підпорядкованою безпосередньо прем'єр-міністру, та забезпечує підтримку в питаннях кризового управління ради міністрів, прем'єр-міністра, Урядової комісії із кризового управління та міністра внутрішніх справ, виконує функції національного центру управління в кризових ситуаціях. Створений відповідно до Закону від 26 квітня 2007 р. «Про управління в кризових ситуаціях», Урядовий центр безпеки розпочав діяти в II півріччі 2008 р. Даним центром розроблено Національну програму захисту критичної інфраструктури [6; 5].

Силами спеціальних кризових команд, створених на локальному, регіональному або урядовому рівнях, здійснюється ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій. Місцеві органи влади визначають склад цих команд, а їхнє фінансування здійснюється з місцевих та центрального бюджетів. До усунення наслідків залежно від обсягів завданої шкоди також можуть бути залучені Пожежна охорона, поліція, армія, медичні служби, інспекції, прикордонна охорона, структури.

Законодавство країни також передбачає механізм компенсації органом місцевого самоврядування шкоди, завданої внаслідок стихійних лих та інших катастроф. Окремо в проекті бюджету Польщі закладаються кошти на усунення наслідків від таких явищ. Міністерством фінансів за поданням Міністерства внутрішніх справ і адміністрації здійснюється розподіл даних коштів.

До основних механізмів державного управління також можна віднести правовий механізм державного управління, який є важливою основою для забезпечення функціонування інших механізмів. Нормативно-правова основа правового механізму державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту Польщі, як і всієї сфери цивільного захисту, постійно розвивається. В умовах сучасного становища Польщі соціально-економічна трансформація польського суспільства потребує постійної модернізації й оптимізації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Подальша розбудова сучасної та потужної системи цивільного захисту в Республіці Польща, удосконалення державного управління в цій сфері потребують співпраці з відповідними європейськими структурами, вивчення їхнього досвіду.

Аналіз систем підготовки кадрів для органів та підрозділів цивільного захисту Республіки Польща дозволяє стверджувати, що створена система ефективна та цілком відповідає сучасним нормам європейського простору.

Важливим є польський досвід реформування місцевого самоврядування та розподілу повноважень у частині пожежогасіння, рятування та захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій. Основним чинником державного управління в Республіці Польща є розроблення нового законодавства з метою створення комплексної правової бази у сфері цивільного захисту та кризового управління.

Список використаних джерел:

1. Інформаційні матеріали щодо функціонування Державної пожежної служби Республіки Польща. URL: <http://www.straz.gov.pl>.
2. Інформаційні матеріали щодо функціонування Міністерства внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща. URL: <http://www.mswia.gov.pl>.
3. Інформаційні матеріали щодо функціонування Національної цивільної оборони Республіки Польща. URL: http://www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju.
4. Федоренко В.Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны. Оперативное управление мероприятиями РСЧС: сб. лекций для руководящ. сост. МЧС России; под общ. ред. В.Ф. Мищенко. Кн. 2. Изд. 2, дополн. и перераб. М.: ООО «ИПП «КУНА»», 2003. С. 275–294.
5. Krynojewski F. Obrona Cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Difin, 2012.
6. Ura E., Pieprzny S. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2015.
7. Wojtaszcak K, Materska-Sosnowska A. Bezpieczeństwo Państwa. Warszawa: Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, 2009.
8. Wołęjszo J. Instytucjonalizacja i optymalizacja hierarchicznego modelu matryc bezpieczeństwa publicznego oraz systemu zarządzania zasobami i działaniami ratowniczymi. Warszawa: Danmar, 2009.
9. Zięba R. Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Warszawa: Scholar. 2007.

К. І. Гончаренко, аспірант кафедри менеджменту та публічного управління Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО МАРКЕТИНГУ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена дослідженню основних чинників, що зумовлюють можливість та необхідність використання маркетингових підходів у державному управлінні. Описані відмінності державного маркетингу від комерційного маркетингу. Виділено основні особливості застосування державного маркетингу у сфері управління.

Ключові слова: маркетинг у державному управлінні, державний маркетинг, маркетинг послуг, маркетинговий механізм.

K. I. Honcharenko. Features of application of state marketing in management activities

The article is devoted to the study of the features of marketing that is used in the activity of public administration bodies and bodies of local self-government. Marketing is seen as one of the tools of State management. The relevance of the theme is that marketing is an innovative technology, with which it becomes possible to reveal the real opportunities of construction and development of the social dialogue between actors in the provision and consumption of services. Application of marketing provides the efficiency of public administration. From a successful and professional use of marketing tools depends on the effectiveness of the work of State organs and the success of the reform. The aim is to identify the main features of marketing in public administration. Subject of research is the essence of marketing in public administration. The article describes the definition of marketing in public administration as governance approach, the main task of which is to meet the needs and interests of the consumers and providers of public services. Are a number of key factors that determine the possibility and the need to use marketing approaches in public administration. Main differences are analyzed the State of marketing from commercial marketing. The article highlighted the main features of the State. Taking into account the features of significantly increasing the level of development of mechanisms of State marketing in Ukraine. It is proven that effective application of public marketing will increase the efficiency of the economy as a whole and the competitiveness of domestic producers.

Key words: marketing in public administration, state marketing, marketing services, marketing mechanism.

Постановка проблеми. Застосування маркетингу в державному управлінні є інноваційною технологією, що дає можливість дослідження та врахування потреб громадян. Досвід світових та вітчизняних науковців у галузі державного управління показує, що застосування механізмів державного маркетингу надає значні можливості для створення результативної, інноваційної та гнучкої системи управління, спрямованої на інтереси суспільства. Проте у вітчизняній практиці механізм використання маркетингу в державному управлінні перебуває на стадії розвитку. Все це зумовлює актуальність подальших досліджень, насамперед виділення особливостей державного маркетингу для обґрунтування та підвищення рівня розвитку механізмів маркетингу державних послуг.

Застосування маркетингу та маркетингових механізмів у державному управлінні набуло значної актуальності за сучасних ринкових умов. Об'єктом діяльності органів державного управління є потреби населення, для задоволення яких влада, на жаль, має обмежені ресурси. Маркетинг у державному управлінні передбачає поєднання маркетингових концепцій регулювання та механізмів державного управління у сфері публічного адміністрування. Виділення

© **К. І. Гончаренко, 2018**

особливостей державного маркетингу має принципове значення для подальшого дослідження розвитку механізмів державного маркетингу в Україні за умов становлення соціально орієнтованого ринкового суспільства.

Мета статті – розкриття основних особливостей маркетингу в діяльності органів державного управління. Завдання статті: виявити основні чинники, що зумовлюють можливість та необхідність використання маркетингових підходів у державному управлінні; виділити специфічні особливості маркетингу в державному управлінні, а також проаналізувати ефективність застосування маркетингових механізмів у державному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Темі маркетингу державних послуг та механізмів державного маркетингу присвячено багато праць вітчизняних та закордонних науковців, зокрема: О. Агаркова, І. Дроб'язка, Н. Лікарчук, Т. Лепьошкіної, М. Окландера, Л. Романенко, Є. Ромата, В. Сиченко, С. Шубіна. Проте у роботах дослідників, що вивчають застосування маркетингу в державному управлінні, немає чітко виокремлених особливостей маркетингу в державному управлінні, а їх дослідженню приділено недостатньо уваги.

Виклад основного матеріалу. Практично весь бюджетний сектор надає послуги, що пояснює зв'язок державного маркетингу та маркетингу послуг. Оскільки послуги зазвичай надаються на ринках із високим рівнем державного регулювання, для маркетингу необхідна взаємодія із самими державними органами та суспільством щодо норм діяльності, характеристик соціального середовища тощо. Саме у сфері маркетингу послуг сформувалися концепції, найбільш прийнятні для аналізу сутності державного маркетингу – концепції маркетингу через взаємовідносини, мережі та взаємодію [6]. Через них у державне управління інтегруються підходи, у межах яких маркетингові відносини набувають характеру довгострокових соціальних зв'язків, в яких обидві сторони є активними і взаємовигідними партнерами. З погляду маркетингу відносин стає очевидним, що маркетинг у державному управлінні не може бути відділений від процесу управління послугами. Тому державний маркетинг набуває характеру адміністративного менеджменту з маркетинговим ухилом.

Як зазначають А. Другов, А. Сафін, С. Сендецька, «державний маркетинг повинен вивчати потреби та інтереси, тобто їхні суть, структуру та пріоритетність, чинники і тенденції розвитку <...> державу можна розглядати з погляду надання населенню соціальних послуг (безпека, охорона навколишнього середовища тощо). Тобто держава – це свого роду специфічне підприємство з надання населенню широкого набору послуг» [2, с. 102].

Концепція державного маркетингу в даний час перебуває на стадії розвитку. Можна виділити три основні чинники, що зумовлюють можливість та необхідність використання маркетингових підходів у державному управлінні:

- розвиток ринкових тенденцій та їхній вплив на сучасну адміністративну модернізацію;
- виникнення та розвиток концепції сучасної демократичної та ринкової держави як постачальника послуг для населення;
- дієва реалізація ринкових, маркетингових підходів до регулювання відносин між державою та населенням, державою та бізнесом на сучасному науково-практичному рівні, тобто з використанням сучасних маркетингових технологій і досліджень у даному напрямі.

У наш час велика частка сфери послуг приватна. У цій ситуації державні служби безпосередньо працюють у режимі маркетингової діяльності у сфері послуг. Це створює незвичайну ситуацію у взаємовідносинах із клієнтом (громадянином). Наприклад, зв'язок між наданням і оплатою не є прямим, оскільки оплата здійснюється через систему оподаткування.

Діяльність державних структур спрямована для досягнення насамперед політичних цілей, для підтримки політичної влади і стабільності. Обсяг державних послуг і програм регулюється законодавчими органами, політичними партіями, громадськими організаціями.

Механізми державного управління

Державний маркетинг охоплює:

- 1) маркетинг державних, регіональних і муніципальних суб'єктів;
- 2) маркетинг недержавних некомерційних суб'єктів;
- 3) маркетинг фізичних осіб, що займаються некомерційною діяльністю.

Маркетинг державних, регіональних і муніципальних суб'єктів охоплює маркетингову діяльність:

– органів державної влади й управління (законодавчої, виконавчої, судової влади), наприклад, впровадження програм економічного і соціального розвитку, розроблення заходів із підвищення обороноздатності та безпеки країни;

– держбюджетних підприємств і організацій (охорони здоров'я, освіти, науки, культури), наприклад, діяльність із залучення пацієнтів, абітурієнтів, пропаганди наукових ідей, знань, культурних цінностей;

– армії, наприклад, із пропаганди концепції військового будівництва, просування військової доктрини держави, залучення молоді до військової служби;

– інших суб'єктів, що входять в цю численну групу.

Кінцевим результатом державного маркетингу є соціальний ефект. Соціальний ефект – результат діяльності некомерційного суб'єкта, не пов'язаний з отриманням прибутку, а спрямований на потреби та блага суспільства загалом або окремих груп населення. Соціальний ефект може бути більшим і меншим, більш-менш значущим для суспільства. Залежно від цього діяльність некомерційного суб'єкта більшою чи меншою мірою повинна фінансуватися і стимулюватися з державного бюджету спонсорами та меценатами. Суб'єкти, які здійснюють некомерційну діяльність, мають некомерційний характер відносин зі споживачами її результатів (суспільством або групою населення). Однак з іншими суб'єктами ринку (орендодавцями, орендарями, комунальними службами) їхні відносини мають комерційний характер.

Витрати державного маркетингу відшкодовуються опосередковано за рахунок всіх учасників некомерційного обміну: громадян, органів державної влади, посередників, комерційних і некомерційних суб'єктів і споживачів. Оскільки державний маркетинг об'єктивно сприяє перебігу багатьох, особливо соціально значущих, процесів, суспільство повинно бути в ньому зацікавлене. Отже, державні структури, завданням яких є врахування інтересів громадян, впливають на поширення й ефективне застосування державного маркетингу, зокрема через застосування його в діяльності своїх структур.

Оцінка діяльності органів державного управління та конкретних чиновників все більше залежить від того, що вони зробили і роблять для забезпечення конкурентоспроможності керованої соціально-економічної системи: які частки ринку і загалом позиції вироблених на території товарів / послуг у загальному обсязі споживання таких товарів послуг на цій території і поза її межами, які умови створено для збіль-

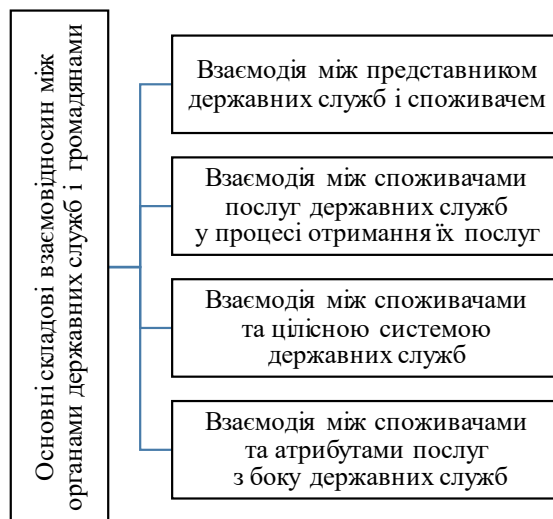


Рис. 1. Основні складові взаємовідносин органів державних служб і громадян



Рис. 2. Особливості маркетингу в державному управлінні

шення лояльності споживачів цих товарів, як розвивається попит, чи усуваються причини виникнення так званого ажіотажного, незапланованого і недоцільного попиту.

Загальні особливості маркетингу послуг притаманні органам державних служб і виявляються через основні складники їх взаємовідносин із громадянами (рис. 1).

Маркетинг у державному управлінні є маркетингом послуг. Тому державному маркетингу властиві загальні особливості послуг, як-от: невідчутність, неможливість їх тривалого зберігання; неоднорідність. Відмінною рисою державного маркетингу є одночасність, тобто послуги у сфері державного управління виробляються та реалізуються одночасно тими самими державними організаціями, а споживач частково чи цілком споживає послуги в процесі їх виробництва органами державного управління. Маркетинг державних послуг зумовлює постійний контакт між виробниками (органи державного управління) та споживачами (громадяни).

Отже, у результаті аналізу можна виділити такі специфічні особливості маркетингу в державному управлінні.

Застосування маркетингових механізмів, по-перше, дозволяє підвищити результативність державних програм і послуг; по-друге, визначає оптимальну стратегію і тактику управління, враховуючи передусім потреби населення; по-третє, оптимізує управлінський ланцюг, від визначення цілей і завдань державними службами до оцінки їхніх виборчих програм з погляду споживачів.

Впровадження маркетингу в діяльність органів державного управління забезпечує масову підтримку владних структур, збільшує довіру до державної політики, забезпечує активну участь громади в державних програмах, а також переорієнтовує діяльність та тип мислення державних службовців на потреби громадян.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, ефективне застосування маркетингу в державному управлінні з урахуванням його особливостей забезпечить найбільш повне задоволення потреб громадян, а також дозволить підвищити ефективність економіки загалом і конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників зокрема. Розроблення й адаптація механізмів впровадження маркетингових підходів у державному управлінні потребує ґрунтовних досліджень і може стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Акимов Д. Основные типы социального маркетинга. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи. 2007. № 761. С 43–49.
2. Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе / А. Другов, А. Сафин, С. Сендецкая. Маркетинг в России и за рубежом. 2005. № 4. С. 101–107.
3. Окландер М. Макромаркетинг: маркетинг в секторі загального державного управління. Маркетинг в Україні. 2003. № 6. С. 31–37.
4. Ромат Є. Маркетинг у публічному управлінні. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2016. № 4. С. 56–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2016_4_5.
5. Шатун В., Зосімова І. Маркетинг в публічному управлінні: сутність, специфіка, класифікація. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія «Державне управління». 2016. Т. 267. Вип. 255. С. 181–187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_30.
6. Штирліна А. Методологія маркетингу надання послуг в системі державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.



УДК 338:486.1

Л. М. Івашова, доктор наук
з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

**ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ТУРИЗМУ
ЯК ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ КРАЇНИ І РЕГІОНІВ**

У статті розкрито основні тенденції розвитку туристичної діяльності у світі й Україні. Визначено роль механізмів державно-приватного партнерства для розвитку туризму як однієї з найбільш перспективних галузей економіки. Обґрунтовано, що співпраця держави й бізнесу у сфері туризму створює сприятливі умови для ефективного використання наявних і залучення інвестиційних ресурсів у країну та в окремі її регіони. Визначено основні проблеми розвитку туризму в Україні й інституційну неспроможність реалізації програм державно-приватного партнерства в туризмі. Означено основні напрями забезпечення сталого розвитку економіки країни та регіонів шляхом визнання пріоритетності туристичної діяльності та її активізації.

Ключові слова: державне регулювання у сфері туризму, державно-приватне партнерство, туризм, форми ДПП у туризмі, інституційне забезпечення туризму.

© Л. М. Івашова, 2018

L. M. Ivashova. Public-private partnership in the field of tourism as a mechanism of provision of sustainable development of the economy of the country and regions

The article reveals the main tendencies of tourism development in the world and Ukraine. The role of mechanisms of public-private partnership for development of tourism as one of the most perspective branches of economy is determined. It is substantiated that cooperation between the state and business in the field of tourism creates favorable conditions for efficient use of existing and attraction of investment resources to the country and its separate regions. The main problems of tourism development in Ukraine and institutional inability to implement public-private partnership programs in tourism are determined. The main directions of ensuring sustainable development of the economy of the country and regions are recognized by recognizing the priority of tourism activity and its activation.

It is substantiated that there are many problems facing the tourism industry of Ukraine that require an immediate solution. One of the ways of tourism development is to improve the system of state regulation of tourism activity, based on the use of the public-private partnership mechanism. It is determined that it is necessary to take the following steps that will make the tourism industry a locomotive of the national economy: at the state level, recognize tourism activity as a priority direction of the national and regional economy; to develop a strategy of development of the tourist industry of the state; to create the proper legal, financial and organizational conditions for attracting the potential of private business to the tourism industry of Ukraine, including by stimulating investment activity in the form of public-private partnership; to create a separate institute of state executive power on problems of tourism development; to create a hierarchical vertical on state regulation in the field of tourism through the formation of special units in the bodies of regional and local authorities; to attract educational institutions and public organizations to solve problems of personnel supply and tourism promotion; to develop marketing strategies for tourism development in cities and regions, etc. The success of the implementation of these proposals depends on the formation and implementation of a balanced state policy in the field of tourism.

Key words: state regulation in sphere of tourism, public-private partnership, tourism, forms of PPP in tourism, institutional provision of tourism.

Постановка проблеми. Забезпечення сталого розвитку економіки України та її регіонів є ключовим завданням державних органів управління різного рівня. Виконання цього непростого завдання потребує мобілізації наявних внутрішніх та залучення зовнішніх ресурсів, що, у свою чергу, спонукає до пошуку нових методів та механізмів державного управління. Достатньо новим підходом, що поширений у міжнародній практиці, до використання ресурсного потенціалу країни й окремих її регіонів є впровадження механізму державно-приватного партнерства. Україна визнала цей шлях доволі перспективним й можливим до використання лише у 2010 р. з ухваленням Закону України «Про державно-приватне партнерство» [1]. Даний Закон визначив більше десятка проблемних, але перспективних галузей економіки, які за умови вкладення значних коштів, здатні забезпечити сталий розвиток та стійкий соціально-економічний ефект як в окремих регіонах, так і в країні загалом. У даний перелік поруч із гірничодобувною, транспортною, енергетичною, енергозберігальною й іншими галузями поставлено й туризм.

Увага уряду України до розвитку туризму, особливо після укладання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), пояснюється тим, що, за оцінками міжнародних і вітчизняних експертів, «<...> туризм залишається одним із секторів, що забезпечує значний потенціал для економічного росту та міжнародного розвитку» [2].

Зараз, на жаль, туризм в Україні не достатньо розвинений, за винятком хіба що окремих південних (морське узбережжя, м. Одеса) та західних (Карпати, Закарпаття, м. Львів) регіонів. Значні проблеми з розвитком туризму наявні в промислових регіонах України де, незважаючи на багату історичну й культурну спадщину, десятки років вважали цю галузь економіки другорядною й не приділяли їй належної уваги. Пам'ятки культури й історичні об'єкти Подніпров'я, Побужжя, Слобожанщини ще не достатньо популяризовані в туристичних виданнях. Практично відсутні цікаві туристичні маршрути цими, багатими на історичне

минуле місцями. Туристична логістика й туристична інфраструктура традиційно промислових регіонів нашої країни потребують значного вдосконалення, а подекуди відродження майже з нульової відмітки. Адже туристично привабливою для іноземних туристів наша країна зможе стати лише після того, як вирішить проблему осучаснення інфраструктурних об'єктів (дороги, готелі, мережі водо-, теплопостачання тощо).

Зрозуміло, що в сучасних складних обставинах, які викликані бойовими діями на Сході країни та глибокою економічною кризою, державі не до туризму, який потребує значних капіталовкладень, адже для вирішення проблем у галузі необхідні ресурси, передусім – інвестиційні. Одним зі способів забезпечення сталого розвитку туристичної сфери в регіонах є залучення ресурсів приватного сектора на умовах державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

Саме ДПП як комплекс відносин, які є «<...> стабільними та тривалими, виникають між державою в особі її центральних та регіональних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, з однієї сторони, та представників бізнесу, інститутів громадянського суспільства і місцевих спільнот – з іншої» [3], на наш погляд, є тим «чарівним ланцюжком», потягнувши за який, можна зробити туризм однією із ключових галузей національної економіки. Саме механізм ДПП щодо «<...> перерозподілу повноважень щодо створення інфраструктури загального користування, виробництва товарів та надання послуг, які традиційно вважалися монополією держави, та врегулювання між сторонами питань, пов'язаних із розподілом відповідальності, ризиків, зобов'язань щодо фінансового забезпечення, проектування, будівництва, утримання, експлуатації, права власності, участі в управлінні та розподілі прибутку, що базується на принципах рівності, відкритості, недискримінації, підвищення ефективності та мінімізації ризиків та витрат» [3], зараз є найбільш придатним для відродження й стрімкого розвитку галузі туризму на рівні як держави, так і окремих територій. Тому дослідження в даному напрямі вважаємо актуальними, нагальними і необхідними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення питань, пов'язаних з особливостями реформування та розвитку туристичного сектора, на основі відносин державно-приватного партнерства широко висвітлювалося в науковій літературі закордонних та вітчизняних учених, зокрема в працях В. Бондаренко, Т. Брусильцевої, К. Гороховської, І. Лісіциної, О. Зими, Г. Михайличенко, Д. Соловійова, П. Шилепницького й інших. Проблеми державного регулювання у сфері туристичної діяльності висвітлено в роботах О. Давидова й Є. Козловського. Проте й сьогодні залишається низка невирішених проблем, які гальмують розвиток ДПП у сфері туристичної діяльності в Україні та потребують додаткових досліджень.

Мета статті – визначення ролі туристичної галузі в забезпеченні сталого розвитку економіки держави та регіонів, а також узагальнення світового досвіду використання державно-приватного партнерства в туристичній сфері, розроблення пропозицій з активізації цього процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Об'єднані Всесвітньою туристською організацією (далі – ВТО), із 2003 р. – міжнародною міжурядовою організацією в галузі туризму (далі – ЮНВТО), держави проголосили туристичну індустрію одним із пріоритетних напрямів розвитку національних економік, що сприяє зростанню валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), валютних надходжень, розвитку торгівлі, інвестицій, інфраструктури тощо. Станом на кінець 2017 р. до складу ЮНВТО прийнято 158 країн, 6 територій, а також понад 500 членів, що приєдналися, серед яких органи державної влади, туристичні, готельні та ресторанны асоціації, авіакомпанії, туроператори, навчальні заклади туристичного профілю тощо [4].

Згідно з даними ВТО, протягом останніх 60-ти років туризм демонструє постійне зростання та диверсифікацію, перетворюється на один із найбільш швидкозростаючих секторів світової економіки. Незважаючи на негативні чинники економічної кризи, показники

прибутків міжнародних туристичних компаній свідчать про фактично безперервне збільшення. Так, у 2017 р. загальна кількість туристів у світі перевищила 1 323 млн. осіб [5], що становить майже 20% від населення планети, а частка туризму у світовому ВВП становить понад 10% (майже 30% від світового експорту послуг). За даними ЮНВТО, туризм добре зарекомендував себе як потужний інструмент викоринення бідності. Він став економічним підґрунтям для багатьох найменш розвинених країн світу, забезпечив їм можливість створення додаткових робочих місць [5]. Тому, зважаючи на високий рівень бідності в Україні, розвиток туристичної галузі зараз є одним із найбільш перспективних напрямів забезпечення сталого економічного зростання як окремих регіонів, так і держави загалом.

Однак однією з найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив у розвитку туризму. Проте закордонний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур у формі державно-приватного партнерства [6]. Також ДПП у туризмі за різними його тематичними напрямками, як-от: «культурно-етнічний туризм», «зелений туризм», «гастрономічний туризм», «туризм вихідного дня» тощо, може стати вагомим важелем стабілізації економічного розвитку регіону та відтворення регіональної інфраструктури.

Одне з перших досліджень, присвячене ролі ДПП у туризмі, було проведено ВТО 2000 р. 98% громадських та приватних установ із 90 країн світу зазначили роль ДПП як «дуже важливу» або «важливу» у посиленні конкуренції [10].

Так, ВТО розглядає ДПП як захід ефективної боротьби із кризою в туризмі та вводить до списку пріоритетних напрямів Комітету зі сталого розвитку туризму [7; 8].

Варто зазначити, що причини використання державно-приватного партнерства у сфері туризму різноманітні. Експерти зазначають такі:

- необхідність у розробленні нової продукції / послуг;
- мобілізація ресурсів;
- розподіл ризиків між партнерами (не тільки фінансових, але і в царині ухвалення рішень);
- скорочення строків впровадження нових розроблень;
- обмін досвідом та кращими наробками і ноу-хау («трансфер технологій»);
- залучення фінансових ресурсів, зумовлене браком коштів учасників;
- підвищення привабливості туристичних напрямків тощо [9; 10; 11].

За результатами аналізу застосування ДПП у сфері туризму вченими визначено такі переваги: фінансова підтримка авіакомпаній для збільшення їхнього навантаження; організація спільних програм із просування туристичних маршрутів; формування програми знижок на різні види туристичних послуг; скорочення зборів учасників міжнародних туристичних виставок; створення спільних груп, зі збору й аналізу інформації про стан туристичного ринку; поліпшення ефективності управління об'єктами туризму [12].

Дослідження реалізованих у світі проектів ДПП у сфері туризму, що оприлюднені О. Зимою, І. Лісіциною [11], дозволяють зробити висновок, що склад партнерів характеризується розмаїттям із боку як державного, так і приватного секторів. Найчастіше учасниками ДПП із розвитку туризму від держав є різноманітні інституції: урядові комітети, міністерства, департаменти, ради, управління, відомства; органи регіональної влади та місцевого самоврядування; державні організації з розвитку туризму тощо. Учасниками ж із боку бізнесу частіше за все є постачальники туристичних послуг та їх асоціації (тобто туристичні оператори й агенти), представники готельного бізнесу, заклади харчування й екскурсійного обслуговування, транспортні та транспортно-туристичні підприємства, маркетингові, управлінські та тренінгові компанії.

Механізми державного управління

Основними формами застосування ДПП у туристичній сфері та різновидами їх юридичного оформлення є: спільне підприємство, концесія, оренда, приватизація, національні проекти, спеціалізовані економічні зони, договір управління об'єктами державної чи комунальної власності (табл. 1) [13].

Реалізація тієї чи іншої форми залежить від державної політики у сфері туризму та рівня підтримки цієї галузі державою.

Таблиця 1

Форма	Право власності	Оперативне управління	Джерела фінансування	Тривалість договору
Спільне підприємство	Держава / приватний партнер	Держава / приватний партнер	Держава / приватний партнер	Строк, визначений договором
Концесія	Держава / приватний партнер	Приватний партнер	Приватний партнер	25–30 років
Оренда	Держава	Приватний партнер	Приватний партнер	Не менше 5 років
Приватизація	Приватний партнер	Приватний партнер	Приватний партнер	Необмежено
Державні програми та регіональні проекти	Держава / приватний партнер	Держава / приватний партнер	Держава / приватний партнер	Строк, визначений програмою, проектом
Спеціальні економічні зони	Держава / приватний партнер	Держава / приватний партнер	Держава / приватний партнер	Строк функціонування спеціальної економічної зони
Договір на управління об'єктами державної чи комунальної власності	Держава	Приватний партнер	Держава / приватний партнер	Строк, визначений договором

Джерело: Складено автором за [13; 14].

Загалом, є два рівні участі держави в туристичній індустрії. *Перший рівень* – національний, що передбачає визнання туризму як пріоритетної галузі національної економіки, а також розроблення державної стратегії та цільових програм з її реалізації, ухвалення нових законів (із залученням консультантів із туристичного сектора) та підзаконних актів, спрямованих на розвиток туризму в країні. *Другий рівень* участі держави – регіональний, або місцевий. У даному разі уряд має співпрацювати з місцевими та регіональними органами влади з метою забезпечення ефективного розвитку туризму на окремих територіях. Така співпраця зосереджується в межах конкретного проекту або ініціативи ДПП. Партнерські відносини тут мають велике значення, бо постійно необхідні ресурси й експертні знання.

Іноземний досвід використання ДПП виділяє такі напрями співпраці держави та приватних партнерів: спільне фінансування окремих проектів з обов'язковим збереженням права спільного управління проектами; поступова заміна традиційних інститутів новими з метою більшої ефективності й обов'язковим використанням зовнішньої оцінки програм; комплексна державна підтримка не окремих підприємств малого та середнього бізнесу, а їх спеціалізованих груп і галузевих об'єднань.

Варто зазначити, що зараз в Україні на державному рівні немає окремої організаційної структури, яка реалізує заходи щодо ДПП у туристичній сфері. Всі проекти із ДПП координуються відділом державно-приватного партнерства Департаменту залучення інвестицій Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – МЕРТ України), тоді як розвитком туризму опікується Департамент туризму та курортів цього ж Міністерства.

Механізми державного управління

Зауважимо, що, за даними МЕРТ України, кількість договорів ДПП поступово збільшується й наближається до двох сотень, а саме:

– на 1 січня 2017 р. на засадах державно-приватного партнерства реалізувалося 186 договорів (укладено 154 договори концесії, 32 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства);

– на 1 січня 2018 р. на засадах державно-приватного партнерства, за уточненими даними, на підконтрольній Україні території укладено 191 договір, з яких реалізуються 182 (157 договорів концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), а 9 договорів не реалізуються (4 договори – закінчено термін дії, 3 договори – розірвано, 2 договори – призупинено) [15].

Якщо проаналізувати кількість договорів ДПП за різними формами їх реалізації в розрізі регіонів (табл. 2), то побачимо, що:

1) в Україні укладаються здебільшого договори концесії, частка яких перевищує 80%, та договори про спільну діяльність. Інші форми співпраці держави із приватними партнерами не набули поширення;

2) практика залучення приватних партнерів до вирішення соціально-економічних проблем регіону найбільш вдало застосовується в Полтавській області (62,6% від загальної кількості договорів), є такий досвід у Запорізькій, Закарпатській, Київській та Миколаївській областях, на які припадає 7, 9, 13 та 15 договорів відповідно. Ще декілька регіонів мають від 1 до 6 договорів, тоді як 9 областей взагалі не використовують таку форму співпраці з бізнесом.

Таблиця 2

Договори ДПП за регіонами України

Область	Станом на 1 січня 2018 р. діють			
	концесія	спільна діяльність	договір ДПП	Разом
Вінницька	0	0	0	0
Волинська	0	0	0	0
Дніпропетровська	0	0	0	0
Донецька	2	2	0	4
Житомирська	0	1	0	1
Закарпатська	4	5	0	9
Запорізька	7	0	0	7
Івано-Франківська	1	0	0	1
Київська	13	0	0	13
Кіровоградська	0	1	0	1
Луганська	1	0	0	1
Львівська	3	1	0	4
Миколаївська	14	1	0	15
Одеська	0	6	0	6
Полтавська	109	5	0	114
Рівненська	0	0	0	0
Сумська	0	0	0	0
Тернопільська	0	0	0	0
Харківська	1	0	0	1
Херсонська	0	1	0	1
Хмельницька	2	0	1	3
Черкаська	0	0	0	0
Чернівецька	0	0	0	0
Чернігівська	0	1	0	1
КМДА	0	0	0	0
Разом	157	24	1	182

Джерело: за даними МЕРТ України [15]

Механізми державного управління

Окрім того, якщо проаналізувати види діяльності, за якими укладено такі договори, то отримаємо такі дані:

- оброблення відходів (116 договорів, що становить 64,7% від загальної кількості);
- збирання, очищення та розподілення води (39 договорів, що становить 21,4% від загальної кількості);
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їхньої інфраструктури (7 договорів, що становить 3,9% від загальної кількості);
- виробництво, транспортування і постачання тепла (10 договорів, що становить 5,5% від загальної кількості);
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (2 договори, що становить 1,1% від загальної кількості);
- управління нерухомістю (2 договори, що становить 1,1% від загальної кількості);
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, що становить 0,6% від загальної кількості);
- інші (3 договори, що становить 1,7% від загальної кількості) [15].

Як бачимо, серед перелічених угод ДПП не має жодної у сфері туризму. Вважаємо, що це свідчить про: 1) неналежну оцінку туристичного потенціалу України та її регіонів; 2) наявність значного резерву щодо забезпечення сталого розвитку економіки держави та регіонів шляхом залучення приватних інвестицій для використання цього потенціалу.

Отже, актуальним для України є питання формування та реалізації державної політики в галузі туризму, оскільки туристична діяльність визнана пріоритетною сферою, та її розвиток визначатиме спеціалізацію нашої країни в майбутньому. Першочерговим завданням є вдосконалення в Україні системи організації державного регулювання на всіх рівнях управління, особливо в контексті налагодження співробітництва між державою, туристичними підприємствами та приватним сектором.

Пріоритетом із погляду розвитку взаємин України та ЮНВТО, які установилися з 1997 р., повинна стати реалізація концепції сталого розвитку туризму. Доцільність переходу до реалізації цієї концепції зумовлена низкою чинників, які пов'язані з євроінтеграційними прагненнями України та необхідністю виконання її міжнародних зобов'язань. На тлі загострення конкуренції на міжнародному туристичному ринку, загальносвітової тенденції до посилення ролі держав у забезпеченні сталого розвитку туризму вітчизняний національний туристичний продукт стає менш привабливим та конкурентоспроможним. Як наслідок, сфера туризму не здатна забезпечити повноцінного виконання економічних, соціальних і гуманітарних функцій, не сприяє збереженню довкілля та культурної спадщини. Принципово важливо, що реалізація названої концепції та закладених у ній ідей неможлива без участі держави, яка є ключовим учасником туристичної діяльності.

Як справедливо зазначає Є. Козловський, в умовах сучасного глобалізованого світу самоусунення держави від підтримки, регулювання та контролю туристичного ринку, відмова від свідомого і цілеспрямованого використання туризму в інтересах зміцнення міжнародного престижу, можливості та вигоди туризму можуть бути використані силами, що діють не в інтересах держави, наприклад, для політичної дестабілізації в туристичних дестинаціях (туристично привабливих територіях), просування серед туристів або місцевого населення націоналістичної ідеології, формування екстремістських настроїв тощо [7]. Останні чинники гальмування розвитку туристичної галузі зараз є особливо актуальними для східних та західних територій України. Тому для подолання цих негативних явищ необхідно чітко дотримуватися основних постулатів державної політики у сфері туризму та посилити роль державних регулятивних інституцій у даному напрямі.

Державне регулювання туристичної діяльності є одним із механізмів реалізації державної політики в галузі туризму, яка передбачає комплекс організаційних, соціально-економіч-

Механізми державного управління

них, політико-правових та інших методів, що використовуються парламентами, урядами, державними і громадськими організаціями й установами з метою створення умов для розвитку туристичної галузі в країні.

Загалом, форми та методи державного регулювання туристичної діяльності можна умовно поділити на три групи: регулювання туристичного попиту, регулювання туристичної пропозиції та заходи регулювання загального характеру. У першому разі основним об'єктом впливу є туристи, у другому – продавці туристичних послуг, у третьому – держава впливає на загальні умови розвитку туристичної галузі [17].

Вважаємо, що одним із дієвих важелів державного впливу на розвиток туристичної галузі є механізм державно-приватного партнерства, який дозволить залучити інвестиційні кошти та значно покращити як кількісні, так і якісні показники туристичної діяльності. За умови впровадження ДПП у сфері туризму дана галузь отримає не лише потужний фінансовий поштовх для розвитку, але й зробить процес їх освоєння більш контрольованим завдяки чіткому розподілу повноважень та відповідальності між державним і приватним партнерами.

До спільних повноважень, що визначаються угодами про ДПП, доцільно віднести такі:

- моніторинг та маркетинг на ринку туристичних послуг;
- визначення туристично привабливих об'єктів, планування туристичних маршрутів та забезпечення туристичної логістики;
- підготовка та перепідготовка кадрів для туристичного бізнесу;
- створення якісних інформаційно-рекламних продуктів і системи інформаційної підтримки для туристів;
- здійснення заходів із детінізації туристичної діяльності;
- розподіл фінансових та безпекових ризиків за спільними проектами розвитку туристичної сфери тощо.

Важливою умовою реалізації угод із ДПП є розподіл відповідальності між усіма учасниками угоди. Розподіл меж відповідальності держави та приватного сектора для сприяння розвитку туризму через ДПП в Україні показано в табл. 3.

Таблиця 3

Розподіл відповідальності держави та приватного сектора в туристичній сфері

Держава	Приватний сектор
1. Розроблення загального бачення розвитку туризму. 2. Створення та забезпечення сприятливого середовища розвитку туристичної сфери. 3. Інвестування тимчасово вільного капіталу та створення сприятливих умов для залучення інвестицій. 4. Забезпечення належної інфраструктури та її утримання. 5. Формування належних умов для стимулювання сталого розвитку туризму. 6. Створення належної законодавчої бази. 7. Здійснення спільних дослідницьких ініціатив співпраці із приватним сектором.	1. Усвідомлення питань довкілля і соціальних питань держави та місцевих спільнот. 2. Розвиток навичок і бажання використовувати компетенції, доступ до фінансів для розвитку та надання туристичних послуг. 3. Узяття колективної відповідальності за поширення та застосування на практиці галузевих стандартів. 4. Сприяння збереженню культури, традицій та довкілля. 5. Залучення місцевих громад до розвитку туризму. 6. Розроблення заходів для здійснення навчання та перепідготовки фахівців. 7. Співпраця з урядом для гарантування безпеки туристів. 8. Використання технологій із метою підвищення ефективності, туристичного маркетингу та навичок з якості послуг.

Джерело: складено автором за [16]

Механізми державного управління

Державне регулювання туризму має орієнтуватися на вирішення таких завдань: визначення стратегічних цілей його сталого розвитку (формування туристичної індустрії та туристичного іміджу держави, популяризація історично-культурної спадщини, максимізація валютних надходжень, збільшення зайнятості населення, підтримка економіки регіонів); ефективне використання наявного туристичного потенціалу держави й окремих дестинацій; формування сучасної туристичної інфраструктури; забезпечення правової й інформаційної підтримки туристичної діяльності. Реалізація цих завдань можлива за наявності спеціальної державної інституції, що опікуватиметься проблемами туризму та суміжних видів діяльності. Інституційне забезпечення галузі туризму в уже незалежній Україні пройшло складний шлях реорганізацій та реформувань (табл. 4) і зараз перебуває в не найкращому стані, що стало наслідком останньої реорганізації, яка відбулася за рішенням Кабінету Міністрів України про ліквідацію Державного агентства України з туризму та курортів у вересні 2014 р.

Таблиця 4

Інституційне забезпечення галузі туризму в Україні

Період	Державні інституції у сфері туризму
1991–1993 рр.	Відсутність виконавчого органу у сфері туризму.
1993–1998 рр.	Державний комітет України з туризму, підпорядкований Кабінету Міністрів України.
1999–2002 рр.	Державний комітет молодіжної політики, спорту та туризму України.
2002–2005 рр.	Державна туристична адміністрація України (ДТАУ) – центральний орган виконавчої влади, підпорядкований Кабінету Міністрів України.
2005–2011 рр.	Державна служба туризму і курортів України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері туризму та курортів у структурі Міністерства культури і туризму України.
2011–2014 рр.	Державне агентство України з туризму та курортів, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство інфраструктури України.
2014 р. дотепер	Ліквідація Державного агентства України з туризму та курортів, розподіл його функцій між Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Джерело: складено автором за [7].

Внаслідок останньої реорганізації практично ліквідовано самостійний державний орган із регулювання туризму в Україні. Вважаємо, що недостатньо виважена позиція уряду щодо створення інституційних умов для ефективного функціонування даної, безперечно, перспективної, галузі, не тільки не сприяє її сталому розвитку, але й гальмує його. Тому доцільно на державному рівні визнати туристичну діяльність пріоритетною галуззю економіки та створити всі необхідні інституційні умови для її розвитку.

Важливо також враховувати, що безпосередню діяльність у сфері туризму здійснюють зазвичай приватні туристичні компанії, а функції її регулювання покладено на державу. Отже, синергетичного ефекту можна досягти саме за поєднання зусиль держави та приватного бізнесу, і формат державно-приватного партнерства, який вже продемонстрував позитивний результат у багатьох країнах світу, є найбільш прийнятним для поживлення туристичної діяльності в Україні.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, перед туристичною галуззю України стоїть багато проблем, які потребують негайного вирішення. Одним зі шляхів розвитку туристичної сфери є вдосконалення системи державного регулювання туристичної діяльності на основі використання механізму ДПП. Зараз необхідно вжити таких заходів, які дозволять перетворити туристичну галузь на локомотив вітчизняної економіки, а саме:

на рівні держави визнати туристичну діяльність пріоритетним напрямом національної та регіональної економіки; розробити стратегію розвитку туристичної галузі держави; створити належні правові, фінансові й організаційні умови для залучення потенціалу приватного бізнесу в туристичну галузь України, зокрема шляхом стимулювання інвестиційної діяльності у формі ДПП; створити окремий інститут державної виконавчої влади із проблем розвитку туризму; створити ієрархічну вертикаль із державного регулювання у сфері туризму через формування спеціальних підрозділів в органах регіональної та місцевої влади; залучити до вирішення проблем кадрового забезпечення й популяризації туризму заклади освіти та громадські організації; розробити маркетингові стратегії розвитку туризму в містах та регіонах тощо. Успіх реалізації даних пропозицій залежить від формування й реалізації зваженої державної політики у сфері туризму. Тому кожен із пропонуванних напрямів може стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404–VI. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.
2. Гороховська К. Імплементация державно-приватного партнерства в туристичний сектор як механізму економічного зростання регіону та країни загалом. Ефективна економіка. 2016. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5155>.
3. Шилепницький П., Михайлина Д. Державна пріоритетність туризму як ключова детермінанта його конкурентоспроможності. Науковий вісник Чернівецького університету. 2015. № 750. С. 15–19.
4. Всесвітня туристична організація. Хто ми. URL: <http://www2.unwto.org/content/who-we-are-0>.
5. Всесвітня туристична організація. Річний звіт за 2017 р. URL: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419807>.
6. Лісіцина І. Державно-приватне партнерство в галузі туризму: зарубіжний досвід. Бізнес Інформ. 2013. № 11. С. 196–203.
7. Козловський Є. Правове регулювання туристичної діяльності: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2015. 272 с.
8. Шилепницький П. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. Чернівці: Ін-т регіон. дослідж., 2011. 454 с.
9. Брусільцева Г. Аналіз тенденцій розвитку державно-приватного партнерства в туристичній галузі України. Європейські перспективи. Серія «Економіка». 2015. № 6. С. 26–31.
10. Давидов О. Моделі державного регулювання розвитку туристичної діяльності: світовий досвід. Ефективна економіка. 2012. URL: http://tourlib.net/statti_ukr/davydova4.htm.
11. Зима О., Лісіцина І. Проекти державно-приватного партнерства як шлях розвитку туризму в Україні. Економіка розвитку. 2012. № 2 (70). С. 9–15.
12. Стеченко Д., Безуглий І. Імператив державно-приватного партнерства в рекреаційно-туристичній сфері України. Регіональна економіка. 2014. С. 136–146.
13. Бондаренко В. Особливості реалізації проектів державно-приватного партнерства в туристичній галузі. Вісник Національного транспортного університету. 2012. Вип. 26. Ч. 2. С. 472–476. URL: http://publications.ntu.edu.ua/visnyk/26_2_2013/472-476.pdf.
14. Соловійов Д. Впровадження елементів державно-приватного партнерства у функціонування туристичної сфери України. Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2013. № 4 (24). С. 33–36.
15. Довідка щодо результатів здійснення ДПП (2017 р.). Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.
16. Шаповалова О. Для розвитку туризму в Україні необхідно запроваджувати механізми державно-приватного партнерства // Урядовий портал. 14.06.2013. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246434694&cat_id=244276429.
17. Михайличенко Г. Інноваційний розвиток туризму: монографія. К.: КНТЕУ, 2012. 607 с.

Н. О. Кириченко, аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглядаються особливості професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики. Автором визначається коло суб'єктів реалізації державної політики та проводиться компетентнісно-функціональний аналіз їхньої діяльності.

Ключові слова: державна політика, реалізація державної політики, суб'єкти реалізації державної політики, професійна діяльність, професійні компетенції.

N. O. Kyrychenko. Features of professional activity of public policy realization subjects

The policy implementation phase has a particularly important role, and includes the adoption of appropriate government – management decisions, which ultimately affect the content of the already formed state policy.

Implementation of the policy involves the transfer of laws to the actual rules and regulations. Therefore, an understanding of the importance of implementing the already approved state policy, actualizes the need to determine the range of subjects of the implementation of state policy and analysis of their professional activities.

The leading role in the implementation of state policy is played by the executive authorities at all levels (from central to local), secondary – non-governmental organizations that are directly interested in implementing a particular policy and taking direct part in it. The rest of the participants take only occasional participation in this process.

The peculiarity of the professional activity of the subjects of the implementation of the state policy is the bipartite activity, which consists in the combination of the executive function provided for the purposes of the organization and the management function provided for by the post of manager. This feature is explained by the fact that the professional activity of the subjects of the implementation of state policy is a kind of meta activity, that is, the activity is to organize and coordinate other activities aimed at achieving the goals of state policy, ensuring interaction and coherence in the work of all structural units of the organization.

The professional activity of the subjects of implementation of the state policy involves the implementation of general and special functions, the effectiveness of which is ensured by appropriate professional competences.

Key words: state policy, realization of state policy, subjects of realization of state policy, professional activity, professional competences.

Постановка проблеми. Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної й ефективної системи державного управління спричиняють посилену увагу до досліджень та аналізу державної політики. Сучасна світова практика доводить, що забезпечення належного державного управління неможливе без налагодження відповідного процесу вироблення та здійснення державної політики. Варто розуміти, що вироблення державної політики не завершується її формуванням і ухваленням. Етап впровадження політики відіграє особливо важливу роль та передбачає ухвалення відповідних державно-управлінських рішень, що впливають у кінцевому підсумку і на зміст вже сформованої державної політики. Отже, якщо реалізація державної політики передбачає складні процеси вироблення й ухвалення державно-управлінських рішень, забезпечення їх виконання, то очевидним постає необхідність належного наукового осмислення місця та ролі суб'єктів процесу політики на різних її етапах, чинників успішності дій осіб, які ухвалюють та реалізують такі рішення.

© **Н. О. Кириченко, 2018**

Розуміння важливості реалізації вже ухваленої державної політики актуалізує необхідність визначення суб'єктів реалізації державної політики та проведення функціонально-компетентнісного аналізу їхньої професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема аналізу державної політики, визначенню методологічних основ її формування та реалізації присвячені праці таких закордонних науковців: М. Брауна, Т. Дайа, Л. Пала, Д. Веймера й Е. Вайнінга, В. Парсонса, К. Вайса, Д. Стоуна, Е. Янга, Л. Куїнна.

Вивченню державної політики присвячено чимало праць українських науковців, зокрема, В. Бакуменка, В. Бодрова, О. Валевського, В. Голубь, Н. Грицяк, О. Оболенського, Н. Нижник, В. Ребкала, В. Романова, Г. Ситника, В. Тертички, В. Трощинського й інших.

Під час розгляду учасників процесу вироблення державної політики необхідно виділити наукові розвідки українських вчених, зокрема, роль політичних партій у виробленні державної політики досліджувала Л. Гонюкова. Науковець зазначає, що партії беруть безпосередню участь у творенні державної політики, коли реалізують свої програми, та в державному управлінні, коли формують владні структури. Їхній вплив на державну діяльність відрізняється ступенем залученості, яка залежить від форми правління і типу виборчої системи [1, с. 3].

В. Купрій вивчав роль організацій громадянського суспільства в контексті транспарентності вироблення державної політики і врахування інтересів громадян для вироблення такої політики, яка справді відповідає вимогам суспільства. Автор, зокрема, обстоював необхідність вживання терміна «учасник (суб'єкт) процесу вироблення державної політики», а термін «виробник державної політики» запропонував вживати на означення характеру участі того чи іншого суб'єкта. Усіх учасників вироблення державної політики він поділяє на офіційних та неофіційних і пропонує учасниками процесу вироблення суспільної політики вважати:

- 1) осіб, які остаточно ухвалюють рішення в цьому процесі (органи влади, виборні та призначені посадовці);
- 2) осіб, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, консультанти, дослідники тощо);
- 3) групи інтересів / групи тиску;
- 4) заінтересовані сторони (широкий спектр інституцій, що представляють владу, бізнес та громадянське суспільство) [2, с. 7].

Попри ґрунтовні дослідження вироблення державної політики й аналізу її учасників, у контексті впровадження реформ все більшої актуальності набуває реалізація вже ухваленої політики і визначення учасників на цьому етапі загального процесу.

Мета статті – визначення суб'єктів реалізації державної політики та проведення функціонально-компетентнісного аналізу їхньої професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Очевидним є те, що подальший розвиток України напряму залежить від своєчасності й ефективності проведення суспільно значущих реформ, тобто від реалізації вже затвердженої державної політики.

Але процес вироблення політики не завершується ухваленням закону парламентом і його підписанням Президентом. Він переходить до адміністративного апарату – до департаментів, установ і комісій виконавчої гілки влади.

Реалізація охоплює всі форми діяльності, призначені впроваджувати в життя політику, узаконену законодавчою гілкою влади. Впровадження політики передбачає переведення законів в норми і правила, що реально діють [3, с. 84].

Реалізацію державної політики розуміють як процес досягнення визначених у програмі державної політики цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади, органи місцевого самоврядування й інститути громадянського суспільства [4, с. 14].

Реалізація державної політики також розглядається як комплекс дій різних державних структур, що пов'язані з адаптацією всіх учасників (передусім вищих керівників) упродовж усього процесу здійснення політики до умов і завдань, які необхідно вирішувати, з унінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини [5, с. 32].

Оскільки впровадження державної політики – це складний та багатогранний процес, до нього залучено багато учасників. Виділяють такі типи учасників реалізації державної політики: окремі індивіди, організовані групи, державні інституції й організації. Державні інституції поділяються за рівнем управління (центральний, регіональний, місцевий) та змістом діяльності організації (центральні органи влади; органи законодавчої влади; органи виконавчої влади; судові органи влади; неурядові організації (профспілки, групи інтересів, приватні компанії, засоби масової інформації тощо)). Провідну роль під час реалізації державної політики відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях (від центральних до місцевих), другорядну – неурядові організації, які безпосередньо зацікавлені в реалізації певної політики й беруть у ній безпосередню участь. Решта учасників беруть лише епізодичну участь у цьому процесі. Неурядові організації можуть бути: джерелами знань, особливо під час вирішення складних питань, а також вироблення нових ідей та формування зворотного зв'язку; засобом мобілізації ресурсів, а також засобом підтримання політичної стратегії й окремих програм [5, с. 32].

Отже, *реалізація державної політики* – це комплексна діяльність, спрямована на досягнення цілей державної політики, яка полягає у виконанні державних програм та проведенні відповідних реформ, провідними суб'єктами якої є центральні і місцеві органи виконавчої влади.

З метою підготовки та реалізації ключових національних реформ, спрямованих на підвищення рівня життя громадян України та посилення кадрового потенціалу органів виконавчої влади, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р ухвалено Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ.

Посади фахівців із питань реформ – це посади державної служби категорій «А», «Б» і «В» із посадовими обов'язками, що передбачають відповідальність за підготовку та реалізацію ключових національних реформ (визначення проблем у галузі, підготовка пропозицій та планів заходів щодо їх вирішення, підготовка проектів відповідних актів законодавства, організація й участь у виконанні згаданих планів заходів, оцінювання результатів їх реалізації).

Посади фахівців із питань реформ поділяються на три групи.

До першої групи належать посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників та державних секретарів міністерств.

До другої групи належать посади керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів державних органів, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ.

Третю групу фахівців із питань реформ складають посади державної служби категорій «Б» і «В», яка формується на основі пропозицій відповідних міністрів.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, посади фахівців із питань реформ повинні визначатися в державних органах, які здійснюють підготовку та реалізацію ключових національних реформ, відповідно до визначених завдань і функцій таких органів [6].

Процес реалізації державної політики не обмежується підготовкою та впровадженням реформ, але, безумовно, включає його, до того ж проведення реформ завжди виходить на перший план, коли перед державою стоїть задача модернізації всіх суспільно важливих сфер, тому зазначена вище Концепція є важливим орієнтиром для належного наукового осмислення ролі суб'єктів реалізації державної політики.

Отже, *суб'єктами реалізації державної політики* ми будемо вважати осіб, що обіймають посади державної служби категорій «А», «Б» і «В», з посадовими обов'язками, що передбачають впровадження державної політики шляхом виконання програм державної політики, підготовки та реалізації ключових національних реформ, підготовки проектів відповідних актів законодавства, організації передбачених програмою заходів і участі в них, оцінюванні результатів їх реалізації.

Діяльність суб'єктів реалізації державної політики визначається законодавством України і регламентована окремими інструкціями та положеннями, ухваленими як на загальнодержавному рівні, так і на рівні організації, де вони працюють, проте жодним документом не передбачено точних однозначних уявлень про кінцевий результат їхньої діяльності.

Діяльність суб'єкта реалізації державної політики передбачає певну «подвійну підготовку»: йому необхідні уміння як активно взаємодіяти з людьми в процесі діяльності, так і бути фахівцем у тій професійній галузі, в якій він працює.

Особливістю професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики є двоаспектність діяльності. Під час професійної діяльності вони реалізують виконавську функцію, передбачену цілями організації, в якій працюють, а за посадою виконують управлінську функцію. Ця особливість пояснюється тим, що професійна діяльність суб'єктів реалізації державної політики є метадіяльністю, тобто діяльністю, що полягає в організації і координації іншої діяльності, спрямованої на досягнення цілей державної політики, забезпечення взаємодії й узгодженості в роботі всіх структурних підрозділів організації.

Методологія проведення аналізу особливостей професійної діяльності полягає у встановленні відповідності між професійними функціями та компетенціями, що забезпечують виконання цих функцій.

Традиційно зміст професійної діяльності визначається переліком функцій тієї чи іншої професійної діяльності, тому наведемо перелік функцій, що покладені на суб'єктів реалізації державної політики

Функцією в досліджуваному контексті ми будемо називати сукупність однорідних завдань, що повторюються, які необхідно виконувати, щоб забезпечити життєдіяльність певної системи та її переведення з одного стану в інший, що відповідає заявленим вимогам [7].

У науковій літературі є досить широкий спектр класифікацій функцій діяльності управлінського персоналу, сформованих на основі різних критеріїв. Низка дослідників визначають функції відповідно до стадій управлінського циклу, започаткованого А. Файолем, який виділяв такі елементи адміністративних операцій: передбачення, організація, розпорядження, узгодження, контроль.

У науковців управлінської сфери наявна також протилежна думка щодо відносності визначення управлінських функцій на підставі поділу за управлінськими циклами, оскільки в практиці управління всі ці функції нерозривно пов'язані між собою. Зокрема, В. Афанасьєв виділяє такі управлінські функції: вироблення й ухвалення рішення; організація; регулювання і корегування; облік та контроль. Спеціалісти з галузі психології та соціології, коли виділяють управлінські функції, враховують різноманітність соціальних обов'язків і розглядають всю структуру діяльності управлінця [7].

Під час розгляду загальної структурної схеми функцій управлінця В. Рубахін та А. Філіппов виділяють загальні та спеціальні функції.

До загальних керівних функцій вони відносять: впровадження в життя рішень державних органів; визначення мети та головних напрямів діяльності, а також перспективи розвитку колективу й організації загалом; створення згуртованого, працездатного колективу; формування раціональної організаційної структури; розподіл функціональних обов'язків, наявних

Механізми державного управління

ресурсів і засобів усередині колективу; розроблення і впровадження ефективної організації праці й управління.

Спеціальні функції автори поділяють на планово-економічні, кадрові, технологічно-управлінські.

Планово-економічна функція пов'язана з: визначенням потреби в людських і матеріальних ресурсах, контролем за їх наявністю та використанням; загальною координацією діяльності підлеглих із метою забезпечення ефективного використання людських, матеріальних ресурсів, техніки; прогнозуванням можливих так званих вузьких місць і плануванням заходів для їх усунення; самоконтролем роботи; соціальним плануванням виробництва загалом.

Кадрову функцію пов'язують із: комплектуванням кадрів та загальним керівництвом кадрами щодо виконання ними своїх функціональних обов'язків; організацією роботи з метою вивчення кадрів і визначення перспектив їх подальшого використання; забезпеченням підвищення кваліфікації кадрів, оптимальних умов праці та техніки безпеки; виробленням системи морального та матеріального стимулювання підлеглих; усуненням виробничих конфліктів; турботою про задоволення побутових потреб співробітників.

Технологічно-управлінська функція охоплює: визначення завдань й оцінювання виробничої ситуації; визначення способів і засобів виконання завдань відповідно до можливостей виробничого колективу (кількості, кваліфікації, часу, матеріалу, техніки); ухвалення рішень, визначення завдань підлеглим; здійснення координації в колективі, в організації; контроль виконання з визначенням завдань; маневрування наявними резервами; оцінювання, підбиття підсумків, вирішення поставлених завдань [8].

Якщо підґрунтям ефективного виконання функцій є компетенції [9], постає необхідність в ідентифікації компетенцій, що забезпечують належне виконання суб'єктами реалізації державної політики покладених на них функцій.

Для конкретизації поняттєвого апарату наведемо визначення, запропоновані С. Калашніковою: **компетенція** (у множині – компетенції) – особиста якість людини, що визначає її поведінку та впливає на рівень виконання певної (зокрема, професійної) діяльності. **Компетентність** (у множині – компетентності) – здатність людини ефективно виконувати певну (зокрема, професійну) діяльність. Компетентність є результатом набуття компетенцій. Компетенції є складниками компетентності [9].

У контексті нашого дослідження важливим буде також розуміння поняття «професійна компетентність». Більшість дослідників визначають **професійну компетентність** як здатність фахівця виконувати професійну діяльність на певному рівні [9]. До професійних компетенцій можна віднести лише ті знання, уміння, навички та ціннісні орієнтації, що необхідні для здійснення професійної діяльності в певній галузі (реалізація державної політики).

Однією з моделей професійних компетенцій, що використовується в організаціях Великобританії, є модель управлінських компетенцій, розроблена світовим лідером у галузі оцінки персоналу SHL, так звана «велика вісімка», що містить такі сфери компетенцій: 1) лідерство й ухвалення рішень; 2) підтримка і кооперація; 3) взаємодія і презентація; 4) аналіз та інтерпретація; 5) креативність і моделювання; 6) організованість і виконавська дисципліна; 7) адаптивність і володіння собою; 8) підприємливість і самопрезентація [10].

Модель професійних компетенцій керівника в Сполучених Штатах Америки містить такі сфери: керівництво змінами: бачення майбутнього, усвідомлення зовнішнього середовища, творчість та інновації, стратегічне бачення, постійне навчання, гнучкість; керівництво персоналом: управління конфліктами, розуміння культурних чинників, формування команди, чесність; управління ресурсами: управління фінансами, управління людським капіталом, управління технологіями; досягнення результатів: відповідальність, уміння вирішувати про-

блеми, підприємливість, рішучість, орієнтація на користувачів, адміністративні навички; комунікація і формування коаліцій: усні та письмові комунікації, проведення переговорів, створення союзів і партнерство [10].

Національне агентство України з питань державної служби пропонує модель професійних компетенцій для посад фахівців із питань реформ, що розроблена на основі британської моделі критеріїв оцінювання державних службовців [6].

Посада генерального директора передбачає такі професійні компетенції:

1. *Стратегічне бачення*: бачення загальної картини; концептуальне мислення; здатність визначити напрям розвитку; інноваційне мислення.

2. *Впровадження змін*: рішучість та наполегливість; залучення впливових сторін; реорганізація для спрощення, підвищення прозорості й ефективності; гнучкість та адаптивність (до зміни середовища, очікувань тощо); оцінка ефективності впровадження.

3. *Ухвалення ефективних рішень*: здатність дочасних і виважених рішень; аналіз альтернатив; спроможність йти на виважений ризик; автономність та ініціативність щодо пропозицій / рішень.

4. *Лідерство*: вміння надихати людей; розвиток людей; делегування й управління результатами; створення ефективної організаційної культури державної служби.

5. *Комунікація та взаємодія*: визначення зацікавлених та впливових сторін, розбудова партнерських стосунків; здатність ефективно взаємодіяти – слухати, сприймати та доносити думку; вміння публічно виступати, презентувати аудиторії; здатність переконувати інших завдяки переконливим аргументам та послідовній комунікації.

6. *Досягнення результатів*: чітке бачення результату; сфокусовані зусилля для досягнення результату; запобігання перешкодам і ефективне їх подолання.

7. *Стресостійкість*: розуміння власних емоцій; самоконтроль; конструктивне ставлення до зворотного зв'язку, зокрема критики; оптимізм.

8. *Аналітичні здібності*: логічне мислення; абстрактне мислення; встановлення причинно-наслідкового зв'язку [6].

Оцінювати рівень сформованості тієї чи іншої компетенції допомагають поведінкові індикатори, які є показниками наявності або відсутності компетенції, передбаченої її описом.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Впровадження державної політики – це складний та багатогранний процес, спрямований на досягнення цілей державної політики, який передбачає залучення багатьох учасників, але провідну роль відіграють органи виконавчої влади на всіх рівнях.

Особливістю професійної діяльності суб'єктів реалізації державної політики є двоаспектність діяльності, що полягає в поєднанні виконавської функції, передбаченої цілями організації, та управлінської функції, передбаченої посадою управлінця.

Професійна діяльність суб'єктів реалізації державної політики передбачає виконання загальних та спеціальних функцій, ефективність виконання яких забезпечується відповідними професійними компетенціями. Зазвичай у преліку професійних компетенцій втілено актуальні цінності та пріоритети, які є основою для формування напрямів розвитку персоналу з метою їх застосування для виконання стратегічних завдань держави. В Україні стратегічним завданням є реалізація реформ у всіх провідних сферах життя. Тому логічним буде наповнення переліку компетенцій такими, як: стратегічне мислення, орієнтація на результат, лідерство, вміння налагоджувати співпрацю в команді тощо.

Список використаних джерел:

1. Гонюкова Л. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні: дис. ... докт. держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2010. 484 с.

Механізми державного управління

2. Купрій В. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: автореф. дис. ... канд наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2007. 20 с.
3. Дай Т. Основи державної політики / наук. ред. З. Балабаєва; пер. з англ. Г. Краснокутського. О., 2005. 504 с.
4. Валецький О. Концептуальні засади впровадження державної політики в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. ... докт. держ. упр.: 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ, 2010. 39 с.
5. Державна політика: підручник / ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. Ващенко (заст. голови), Ю. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
6. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 р. № 905-р.
7. Кулініч О. Психологія управління: підручник для вищої школи. К.: Знання, 2011. 415 с.
8. Рубахин В., Филиппов А. Психологические аспекты управления. М.: Знание, 1973.
9. Калашнікова С. Освітня парадигма професіоналізації управління на засадах лідерства: монографія. К.: Київськ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2010. 380 с.
10. Турняк К., Шакина М. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт. URL: <http://ars-administrandi.com/abstracts.php?id=453> (дата обращения: 24.02.2018).



УДК 351:37.046.16

Д. О. Кришталь, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ НАУКИ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті проаналізовано напрями і механізми державного регулювання розвитку науки у вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Удосконалено теоретичні підходи до розвитку системи державного регулювання наукової діяльності. Проаналізовано сучасний стан розвитку наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Розглянуто механізми розвитку державної підтримки науки. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення забезпечення державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності у вищих навчальних закладах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне регулювання, наука, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, науково-технічна діяльність, наукові дослідження.

© Д. О. Кришталь, 2018

D. O. Kryshchal. Mechanisms of public regulation of science development in higher educational institutions of the SES of Ukraine

In the article the directions and mechanisms of public regulation of science development in higher educational institutions of the SES of Ukraine have been analysed. The theoretical approaches to the development of the public regulation system of scientific activity have been improved. The contemporary situation of the scientific and scientific-technical activity development in Ukraine has been analysed. The mechanisms of the state support of science development have been considered. The proposals concerning improvement of the public regulation of the scientific and scientific-technical activity in higher educational institutions of the SES of Ukraine have been developed.

The following problems have been singled out as the most urgent: introduction of the results of research activities into the practice of the SES units of Ukraine and in the system of vocational training and retraining of its employees; optimal use of the considerable scientific potential of educational institutions; the problems of the organizational, informational and financial constituents; normative and legal regulation of the activity of this specific type of higher educational establishments; the quick pace of changes in the organization and management of departmental science.

The degree of the problem development demonstrates that the public comprehension of the scientific sphere of society is traditionally a part of the problem field of domestic and foreign scientists. At the same time, the analysis of the scientific works shows that the problem of conceptualization and evaluation of the management of the effectiveness of the scientific activity of the educational institutions of the SES of Ukraine in the conditions of the scientific sphere reformation of modern Ukrainian society have not yet received a deep understanding.

Key words: public regulation, science, scientific research and development works, scientific-technical activity, scientific research.

Постановка проблеми. Державне регулювання розвитку наукової сфери в освітній системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) має на меті формування основних напрямів діяльності служби, а її результати мають не тільки специфічне, але й загальне значення. Основною метою наукової роботи вищих навчальних закладів ДСНС є підвищення ефективності діяльності її освітніх установ на основі дослідження правових, організаційних та інших проблем, розроблення і впровадження результатів наукових досліджень. Основними завданнями науки в освітніх установах відомства є: підвищення якості підготовки фахівців; проведення наукових досліджень, спрямованих на вдосконалення його діяльності; ефективне використання науково-педагогічного потенціалу для вирішення службових завдань; збереження й розвиток науково-педагогічного потенціалу системи ДСНС; реалізація єдиної науково-технічної політики; впровадження результатів наукових досліджень у службову діяльність, а також в освітній процес [1, с. 67].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У нашому дослідженні ми опираємося на праці вітчизняних учених [3; 5; 6; 7] в області державного управління, а також на праці науковців, які досліджували процеси формування вітчизняної науки [1; 2; 4].

Ступінь розробленості проблеми свідчить про те, що осмислення наукової сфери суспільства традиційно входить у проблемне поле вітчизняних і закордонних учених. Водночас аналіз робіт показує, що проблеми концептуалізації й оцінки державного регулювання наукової діяльності освітніх установ ДСНС в умовах реформування сучасного українського суспільства недостатньо досліджені.

Мета статті – аналіз рівня державного регулювання розвитку науки у вищих навчальних закладах ДСНС.

Виклад основного матеріалу. Проведений нами науковий аналіз показав, що мета академічної науки трохи відмінна від цілей відомчої науки. Ціль першої – відкриття нових істин. Наукова діяльність відомчих освітніх установ покликана вирішувати це й інше, не менш важливе завдання – використання наукової діяльності для навчання слухачів, курсантів (студентів), підготовки й підвищення наукової кваліфікації кадрів. Причому перша мета голов-

на. Крім того, необхідно враховувати, що будь-яка організація, зокрема органи державного регулювання науки у вищій школі, розглядаються як соціальна система. В органі управління будь-якого рівня є колектив людей, організованих для досягнення загальної мети в структурні підрозділи (управління, відділи, групи), кожне з яких виконує специфічні функції.

Підсистема управління дослідженнями у вищому навчальному закладі, будучи елементом структури управління вищого порядку, водночас може розглядатися як складне утворення, що складається з підсистем, та реалізує визначені цілі. У науково-дослідній роботі (далі – НДР) вищого навчального закладу, наприклад, таких цілей три:

1. Навчання слухачів і курсантів (студентів) методології наукового проектування.
2. Підготовка й підвищення кваліфікації викладацьких кадрів.
3. Одержання певного наукового результату й виявлення областей його впровадження.

Відповідно до зазначених цілей можна виділити три підсистеми: підсистема управління навчанням слухачів і курсантів методології наукового проектування; підсистема підготовки й підвищення кваліфікації викладацьких кадрів; підсистема управління саме науковими дослідженнями вищого навчального закладу. Науково-дослідний відділ навчального закладу також має ієрархічну будову, що дозволяє розглядати його як складну управлінську систему [5, с. 89].

Сучасна наука виробила різні підходи до оцінки ефективності управління діяльністю наукових організацій. Ці підходи розрізняють як у частині методології й принципів оцінки, так і в частині складу оцінних критеріїв і показників. Є різні підстави для виділення критеріїв наукової діяльності. Багато авторів вважають, що основним або навіть єдиним критерієм ефективності наукової діяльності є економічний ефект, одержуваний від впровадження завершених наукових досліджень у практичну діяльність. Інші вчені пропонують судити про ефективність науки за кількістю публікацій, обсягом нової інформації, кількістю винаходів. Першорядним критерієм ефективності державного регулювання наукової діяльності, саме в освітніх установах, деякі автори вважають лише ступінь її впливу на навчальний процес, вбачаючи в цьому основну і єдину мету науки вищої школи [5, с. 111]. У низці робіт розрізняють два види критеріїв: абсолютний і відносний. Величина абсолютного критерію (розмірного) виражається в тих же одиницях, в яких проводиться вимір. Величина відносного критерію (безрозмірного) виражає відносини між деякими параметрами, кожний з яких вимірюється в тих же одиницях. Критерій ефективності належить до числа безрозмірних, відносних критеріїв, виражає відношення між параметрами часу й точності. Багато вчених виділяють два універсальні критерії: продуктивність, що виражається в одиницях наукової продукції, співвіднесених із витратами на її вироблення і задоволеність, що розуміється як статусний стан, зумовлений співвідношенням певних домагань суб'єкта наукової діяльності й можливістю їх здійснення [6]. Крім зазначених критеріїв, виділяється безліч інших економічних, психологічних управлінських і соціальних критеріїв, за допомогою яких намагаються врахувати різноманітні аспекти ефективності наукової діяльності.

Усі зазначені підходи є досить обґрунтованими й добре доповнюють один одного. Тому в кожному конкретному дослідженні необхідно формувати комплексну систему критеріїв, з огляду на цілі і завдання, а також з урахуванням можливостей їх кількісного виміру, оскільки критерії формуються на основі узагальнення кількісних показників, які відображають об'єктивний стан об'єкта. Соціальні показники повинні відповідати таким вимогам: зважати на реальну соціальну дійсність; надавати можливість якісної й кількісної характеристики соціального об'єкта; мати здатність входити в різну систему зв'язків; містити нормативно-оцінну характеристику [3, с. 127].

За складом показників ефективності державного регулювання наукової діяльності підходи можна розділити на дві групи. Одна група – широко розгалужена система приватних

показників, розроблена із прагненням до оцінки й аналізу наукової діяльності вищого навчального закладу, інша група – мінімум показників, прагнення до максимального скорочення числа оціночних показників шляхом об'єднання малозначних показників в один інтегральний. Враховуються значення окремих показників шляхом вагових коефіцієнтів, зумовлених експертними методами. Скорочення числа оціночних показників до 2–3 спрощує оцінку, забезпечує більшу однозначність висновків. Однак водночас зростає однобічність оцінки, яка здебільшого орієнтована на досягнення не наукових, а інших (корпоративних, економічних, статистичних) показників використання результатів науково-дослідних робіт або їх впровадження. Іноді орієнтація ще більш вузька – одержання нових знань або створення макетів і дослідних зразків [4].

У низці робіт [1; 2; 6] пропонуються різні методи інтеграції показників для оцінки ефективності роботи наукових і освітніх установ. За допомогою експертів одержують кількісне значення кожного показника у вигляді балів, коефіцієнтів або інших безрозмірних величин. Наступне додавання цих величин, їх добуток або витяг кореня дає кількісну оцінку (інтегральну), на основі якої визначається ефективність роботи навчального закладу. Інтегральна оцінка може відбити практично все якісне різноманіття, характерне для роботи освітньої установи. Крім того, така оцінка успішно може бути інструментом порівняльного аналізу діяльності закладу вищої освіти (далі – ЗВО). Як доводить практика, науковий пошук показника, що узагальнює ефективності діяльності відомчих ЗВО, має певні перспективи, оскільки однокритеріальний підхід до оцінки наукових досліджень призводить до перебільшення ролі якого-небудь складника ефекту на шкоду вірогідності й об'єктивності оцінки реальної ефективності діяльності освітньої установи. Реалізація даного підходу потребує вироблення системи оціночних показників, що характеризує різні сторони наукової діяльності. Такий підхід ґрунтується на комплексності, тобто всебічному, цільному знанні всієї наукової діяльності ЗОВ [7, с. 160].

Очевидно, що для комплексної оцінки потрібно використовувати систему показників, компоненти якої ранжуються залежно від конкретних умов діяльності організації, завдань і напрямів підвищення ефективності роботи на даному етапі її розвитку. Система показників повинна бути досить стійкою, а зміни умов діяльності ЗВО мають відобразитися насамперед на рангах показників, що визначають перевагу тих або інших із них. У системі оціночних показників також варто зважати на виконання основних завдань відомчих вищих навчальних закладів. Одним із вирішальних чинників, що визначають ефективність роботи освітньої установи, є співвідношення підсумкових результатів наукової діяльності у вигляді завершених досліджень, їхнього практичного ефекту з витратами (часовими, трудовими, матеріальними, фінансовими) на її проведення. Комплексна оцінка повинна доповнюватися системою аналітичних показників, що дозволяють оцінювати ще невикористані резерви й можливості поліпшення наукової діяльності ЗВО, причини невиконання планових завдань і окремих їхніх показників. У ЗВО ДСНС простежується чітка тенденція до використання комплексної системи оцінки ефективності державного регулювання науковою діяльністю відомчих ЗВО за допомогою показників, що характеризують основні напрями їхньої діяльності. До останніх належать: проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; проведення й захист дисертаційних досліджень; участь науково-педагогічного складу ЗВО у наукових конкурсах.

Як показало дослідження, темпи змін в організації й управлінні наукою в ЗВО поки відстають від темпів перетворення українського суспільства. На наукову сферу в країні впливають, по-перше, тривалий перехідний період, по-друге, пошук «ефективної» загальнонаціональної науково-технічної стратегії. У відомчій науці вкорінюється думка про багатоваріантність процесів, витісняються колишні детерміністські погляди на взаємозалежності, зокрема між наукою, службовою діяльністю, результатами досліджень, наслідками наукової діяльності. Такі поняття, як «ризик», «невизначеність» стають загально визнаними елементами ринкових інститутів. Цей ступінь

невизначеності й непередбачуваності багаторазово підсилюється у сфері науки, де з моменту зародження наукової ідеї або ухвалення управлінського рішення з'являється небезпека обрати неправильний напрям майбутньому розвитку. Крім того, критерії для відбору найчастіше виробляють не самі вчені в межах науки, а управлінські адміністративні структури, й результат таких рішень може виявитися в іншій сфері діяльності й у досить віддалений термін.

У цьому зв'язку значення наукової діяльності ЗВО, як і всієї їхньої роботи взагалі, дуже велике. Вища школа ДСНС не тільки готує кваліфікованих фахівців, але й сприяє подальшому поступальному розвитку науково-дослідних робіт, посиленню зв'язків науки та практики. Освітні установи відіграють також важливу роль у підготовці кадрів вищої наукової кваліфікації, докторів і кандидатів наук, здатних вирішувати складні проблеми теорії й практики. Сьогодні деякі вищі навчальні заклади з повним правом можна називати навчально-науково-практичними комплексами, що поєднують елементи навчання, наукових досліджень і практичної роботи. Останніми роками ця проблема стала особливо гострою. Її важливість усвідомлюється не тільки науковою громадськістю освітніх установ ДСНС, але й управлінськими структурами керівництва держави. Справжня робота є однією зі спроб знайти шляхи її вирішення.

На основі проведеного аналізу наукової діяльності відомчих ЗВО розпочата спроба сформулювати основні напрями наукового забезпечення діяльності на найближчу й віддалену перспективу. Розроблена система цілей і завдань державного регулювання спрямована на підвищення ефективності наукової роботи й дозволяє виділити проблеми, які необхідно вирішувати на рівні самого ЗВО. Головною метою автор вважає підвищення ефективності державного регулювання науково-дослідної діяльності. Розроблення заходів і практика вдосконалення механізмів державного регулювання наукових досліджень освітніх установ мають виходити як із загальних законів формування й функціонування організаційних систем, так і з оцінки специфіки їх прояву в науковій діяльності. Аналіз державного регулювання наукової діяльності ЗВО дозволив визначити особливості реалізації функцій і методів державного регулювання й виділити з усієї сукупності шляхів поліпшення процесу найбільш ефективні, якими, на думку автора, є:

- удосконалення організаційних форм наукової діяльності;
- удосконалення апарата управління науковою діяльністю ЗВО;
- покращення координації й планування НДР;
- проведення аналізу наукової діяльності й оцінка її ефективності.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Пропонована модель оцінки ефективності державного регулювання наукової діяльності освітніх установ ДСНС дозволяє визначати ефективність різних управлінських впливів, порівнювати варіанти управління, прогнозувати оптимальні умови їх реалізації. Процедура моделювання, крім того, дає можливість спроекувати цикл ефективного управління науковою діяльністю відомчих ЗВО, створити передумови для формування інноваційних управлінських стратегій у цій сфері. Сучасна модель визначає принципові підходи до розвитку відомчої науки, створення оптимальних умов для реалізації її інтелектуальних, організаційних, правових, матеріальних та інших ресурсів. Реалізація моделі розрахована на найближчу й віддалену перспективу, сприяє підвищенню ефективності функціонування та зміцненню законності, у чому гостро зацікавлене все українське суспільство.

Список використаних джерел:

1. Актуальні питання методології та практики науково-технічної політики / за ред. Б. Малицького. К.: УкрІНТЕІ, 2001. 204 с.
2. Антонов В., Московкин В. Анализ динамики кадрового научного потенциала Украины. Бизнес-Информ. 2000. № 1. С. 7–11.
3. Жабенко О. Державна освітня політика в умовах європейської інтеграції. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2002. Т. 2. С. 126–128.

4. Жукович І., Кузнєцова О., Параян В. Динаміка основних показників діяльності наукової та науково-технічної сфер України. Проблеми науки. 2003. № 11. С. 42–44.
5. Кобець А. Державна політика інтеграції освіти і науки України в системі інноваційної економіки: засади, механізми управління, напрями забезпечення: монографія. Донецьк, 2012. 472 с.
6. Марцин В. Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір. Вища школа. 2007. № № 27–35.
7. Луценко Т. Механізми економічного становлення наукових досліджень в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». Х., 2015. Вип. № 2. С. 156–166.



УДК 334.723:338.49

В. В. Круглов, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування Харківського національного університету будівництва та архітектури

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ЛОГІСТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті розглядаються питання, пов'язані з використанням державно-приватного партнерства в логістичній інфраструктурі. Розглянуто особливості логістичної галузі України, місце в рейтингу показника ефективності логістики і вартість інфраструктури. Розглянуто державно-приватне партнерство як механізм створення логістичних інфраструктурних проєктів, організаційно-господарська структура державно-приватного партнерства, представлені його форми і моделі, ризики сторін партнерства.

Ключові слова: логістика, механізми, інфраструктура, державно-приватне партнерство, проєкти державно-приватного партнерства.

V. V. Kruhlov. Mechanisms of public-private partnership in the implementation of logistic infrastructure projects

In the article issues related to the use of public-private partnership in the logistic infrastructure. The article considers the peculiarities of logistics industry Ukraine, place in the rating of Logistics performance index and the cost of infrastructure as a percent GDP. A wide-spread phenomenon in the economics of different countries is an interaction between the business and the state that is called public-private partnership. Public-private partnership is examined as a mechanism for creation of a logistic infrastructure projects, organizational and economic entity of public-private partnership is revealed, its forms and models, risks between the sides of partnership are given. Despite the advantages and their effectiveness, a number of domestic of public-private partnership in infrastructure projects are scarce. We suppose, the problem is caused by imperfection of the legislation that regulates the formation and activities of logistic infrastructure and also public-private partnership, lack of investors, and lack of financing. We accept as reasonable further development of a financial initiative of the private business which has a possibility and is ready to invest in the logistics sector with the feedback in the form of state guarantees within public-private partnership that is currently one of a few tools of implementation of infrastructure projects with support from the government.

Key words: logistic, mechanisms, infrastructure, public-private partnership, public-private partnership projects.

© **В. В. Круглов, 2018**

Постановка проблеми. Постійні соціально-економічні виклики спонукають державу до пошуку оптимальних шляхів реалізації власних функцій. Політика, пов'язана зі зростанням державного впливу на економічні процеси чи, навпаки, мінімізація контролю за ринковим середовищем не надає чітких відповідей щодо значних переваг якогось конкретного підходу. Окреме застосування ринкових механізмів та державного регулювання не вирішує всі наявні проблеми суспільства, пов'язані з реалізацією масштабних, соціально важливих інфраструктурних проєктів. Інноваційні теорії в управлінні пропонують підходи, засновані на поєднанні позитивних можливостей державного та приватного секторів на основі партнерських відносин. Більшість країн світу використовують зазначені механізми, що дістали назву «державно-приватне партнерство» (далі – ДПП). Досвід реалізації проєктів ДПП доводить, що створення інфраструктури саме таким шляхом є досить успішним і перспективним, враховуючи як державні, так і приватні цілі. Інвестування в розвиток інфраструктури дозволяє забезпечити соціально-економічне зростання, досягнення цілей сталого розвитку та зниження кліматичних ризиків.

На жаль, галузь транспортно-логістичного забезпечення в Україні десятиліттями перебувала в стані технологічного відставання, недостатнього рівня фінансування проєктів, низької ефективності функціонування, маючи високий відсоток зношеності основних засобів. Запропонований проєкт Національної транспортної стратегії до 2030 р. визначає розвиток транспорту як базової галузі економіки, що формує ефективні механізми державного управління транспортно-логістичною системою, інтегрованість України в європейську інфраструктурну мережу, зростання безпечових чинників держави, підвищення якості послуг. Метою зазначеної вище стратегії є створення інтегрованої у світову транспортну мережу транспортної інфраструктури України, орієнтація на потреби споживачів транспортних послуг та формування сприятливих умов для бізнесу, що забезпечить конкурентоспроможність та ефективність національної економіки [1].

Впровадження масштабних планів потребує значних фінансових ресурсів (лише для створення сучасної мережі автомобільних доріг необхідна потреба становить 322,5 млрд. грн., з яких майже 176 млрд. грн. – кошти держбюджету [2]), які держава повинна залучити з різних джерел, зокрема використанням механізмів державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню механізмів державно-приватного партнерства присвятили свої наукові праці такі вчені, як: М. Кумар, Х. Рудольф, С. Кастро, С. Карпінтеро та ін. Проблематику розвитку логістичної інфраструктури розглядали М. Григорак, Г. Жовтяк, С. Фаббро, В. Салет та ін. Проте недостатньо висвітленими залишаються окремі питання застосування механізмів державно-приватного партнерства в реалізації проєктів логістичної інфраструктури.

Мета статті – аналіз розвитку інфраструктурних проєктів та визначення дієвих механізмів залучення державно-приватного партнерства у сферу реалізації проєктів логістичної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Для довгострокового національного і регіонального розвитку логістична інфраструктура має вирішальне значення, тому потребує ретельного планування та здійснення. Під час реалізації проєктів розвитку й експлуатації логістичної інфраструктури необхідно зупинитися на основних складових елементах, які задіяні в більшості проєктів будівництва чи експлуатації об'єктів логістики. До логістичної інфраструктури належать шляхи, морські порти, залізниці, аеропорти й аналогічні об'єкти [3, с. 49].

Складниками логістичної інфраструктури також є: будівлі, виробничі площі; склади, вантажно-розвантажувальні термінали і логістичні центри; засоби транспортування або комунікації (зв'язок); торговельні мережі; виробничі підприємства; оператори [4]. Відповідно до цілей статті, ми будемо акцентувати увагу на елементах логістичної інфраструктури, пов'язаних із транспортними об'єктами, що містить: автодорожню, залізничну, водну, повітряну

системи (автошляхи, вокзали, термінали, залізниці, порти, канали, аеропорти та ін.) з усіма їхніми складовими частинами та ланками [5].

За оцінками Міжнародного валютного фонду [6], для країн із розвинутою економікою інвестування додатково 1% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) в інфраструктуру в середньому приведе до збільшення ВВП на 1,5% протягом чотирьох років. У країнах, де ринок перебуває в стадії формування, у разі проведення інституційних та бюджетних реформ результат може бути навіть кращим.

З погляду інвестиційної привабливості в Україні є певні зрушення позитивного характеру. За результатами опитування компаній-членів Європейської бізнес-асоціації, індекс інвестиційної привабливості України в 2-му півріччі 2017 р. залишається в нейтральній площині з показником 3,03 бали за 5-бальною шкалою (шкала Лайкерта). У першому півріччі 2017 р. індекс, що дорівнював 3,15 балів, залишив негативну площину вперше із 2011 р. [7]. З огляду на масштаби транспортних магістралей в Україні та майбутні потреби, вищезазначені показники, що відображають інвестиційну привабливість, потребують покращення. За даними Державної служби статистики [8], Україна має 20,9 тис. км залізничних колій загального користування, 1 569 км річкових судноплавних шляхів загального користування, 159,5 тис. км автомобільних доріг загального користування із твердим покриттям.

Враховуючи пріоритетність євроінтеграції України, наявна потреба в залученні значних інвестиційних ресурсів у розвиток логістичної інфраструктури, розбудови транспортно-логістичного сполучення. Важливим етапом в плануванні інфраструктури є розширення карти TEN-T (Транс'європейської транспортної мережі) та проект TRASECA з побудови транспортного коридору Європа – Кавказ – Азія.

Логістичні показники відіграють центральну роль в економічному зростанні і конкурентоспроможності країн, а сектор логістики в даний час визнаний одним з основних елементів економічного розвитку. З боку держави продовжується впровадження послідовної політики для стимулювання безперебійних і стійких операцій ланцюжка поставок як рушійної сили зростання. Ефективна логістика пов'язує підприємства із внутрішніми і міжнародними ринками через надійні мережі. Країни, які характеризуються низькою логістичною продуктивністю, стикаються з високими витратами не тільки через транспортні витрати, а й через ненадійні ланцюжки постачання, що є основною перешкодою для інтеграції та конкуренції.

За індексом ефективності логістики (2,74), за результатами 2016 р., Україна посідає 80 місце зі 160 країн. Зазначений показник є результатом оцінки країн за п'ятибальною системою за декількома характеристиками логістичної сфери: ефективність митного оброблення вантажу (Customs), можливості організації міжнародних вантажовідправлень (International shipments), ефективність місцевої логістичної інфраструктури (Logistics quality and competence), контроль і відстеження міжнародних вантажовідправлень (Tracking and tracing), якість інфраструктури (Infrastructure), своєчасність доставки вантажів у пункти призначення (Timeliness) [9].

У таблиці 1 наведено порівняння оцінки логістичної інфраструктури окремих країн за критеріями індексу ефективності логістики. В Україні низькі показники в оцінці можливостей організації міжнародних перевезень, якості логістичних послуг та ефективності митного оброблення вантажу.

Проблеми, з якими стикається сектор транспортної інфраструктури, пов'язані з ринковими особливостями, коли транспортний попит занадто низький, щоб виправдати приватні інвестиції в цей сектор, та труднощами держави, коли великі бюджетні витрати створюють незначні соціальні і територіальні вигоди. Загалом, інфраструктурні об'єкти сприяють економічно-соціальному розвитку, створюють системи, здатні швидко і надійно перемішувати товари, людей та інформацію на великі відстані, покращують добробут населення.

Оцінка логістичної інфраструктури окремих країн за критеріями індексу ефективності логістики [9]

Критерії індексу ефективності логістики (LPI)	Україна	Єгипет	В'єтнам	Індонезія	Білорусь
Ефективність митного оброблення вантажу	2,3	2,75	2,75	2,69	2,06
Якість інфраструктури	2,49	3,07	2,7	2,65	2,1
Можливості організації міжнародних перевезень	2,59	3,27	3,12	2,9	2,62
Якість логістичних послуг	2,55	3,2	2,88	3	2,32
Відстеження відправлень	2,96	3,15	2,84	3,19	2,16
Своєчасність постачання	3,51	3,63	3,5	3,46	3,04

Трансформаційні процеси в інфраструктурі пов'язані з технічними проблемами, інституційними питаннями, фінансовими інвестиціями і стратегіями регіонального розвитку, що потребує спільної участі технічних фахівців, політиків та управлінців. Інфраструктура відіграє вирішальну роль у будівництві території у фізичному та соціально-економічному напрямках [10]. Під час підготовки регіону до створення транспортних інфраструктурних проєктів останні інтегруються в багатоцільову стратегію регіонального розвитку, привносять зміни в стратегічну місію, враховуючи вплив на навколишнє середовище, економічний розвиток тощо [11]. Розуміння особливостей регіону, потреб та можливостей, промислового, культурного, туристично-рекреаційного, транспортного, науково-освітнього потенціалу дає можливість формувати стратегії залучення механізмів державно-приватного партнерства.

Неефективність державної монополії на надання суспільних послуг та дефіцит державних інвестицій спонукає приватний капітал залучатися до участі в інфраструктурні проєкти для надання послуг [12]. Партнерські відносини між державним і приватним секторами вважаються важливим механізмом розвитку логістичних інфраструктур, особливо в країнах із ринковою економікою, що формується [13]. ДПП виникає як поєднання державного і приватного секторів у різних вимірах, за збереження власних характеристик, взаємної конкуренції або співпраці на ринку [14, с. 65].

Сьогодні у світі інвестується 9,5 трлн. дол., або приблизно 14% світового ВВП в інфраструктуру та нерухомість. Але, незважаючи на це, країни стикаються зі значними прогалинами в інфраструктурі. Потреба в інвестиціях в транспортну інфраструктуру до 2035 р. передбачається на рівні 29,6 трлн. дол. Майже дві третини глобальних інвестицій в інфраструктуру в період до 2035 р. потребують країни з економікою, що розвивається [15]. Інвестиційні зобов'язання в транспортному секторі в країнах із низьким та середнім рівнем доходів в першому півріччі 2017 р. становили 8,7 млрд. дол., що еквівалентно 34% річних зобов'язань ДПП у 2016 р. у секторі. Із 31 транспортного проєкту, який досяг фінансового завершення в першому півріччі 2017 р., 19 були дорожніми проєктами, а вісім – портами. Проєкти автошляхової інфраструктури залучили найбільші інвестиції в транспорт у першому півріччі 2017 р., водночас на 19 проєктів було виділено 5,8 млрд. дол. Це майже вдвічі більше виділених на шляхи в першому півріччі 2016 р., протягом яких шляхові інвестиції скоротилися, а залізниці отримали найбільший обсяг коштів. Порти посіли друге місце за обсягом інвестицій у ДПП, 2,4 млрд. дол. спрямовано на вісім проєктів [16].

Транспортний сектор є однією із пріоритетних галузей для ДПП, оскільки дає можливість: економії, враховуючи масштаби; отримання плати за користування; забезпечення якості

послуг. Інституційна та нормативна бази ДПП спираються на комплексні програми ретельно підготовлених проектів у сфері інфраструктури, супроводжувані істотними умовами ДПП; посилення підготовки проекту з адекватним і симетричним рівнем інформації для зацікавлених сторін, прозорі процеси конкурсу, які дають достатній час для підготовки пропозицій із боку міжнародних інвесторів; стандартизацію угод ДПП для спрощення участі приватного сектора і зниження трансакційних витрат; створення умов для конкуренції іноземних суб'єктів у програмах ДПП; залучення на ринку капіталу проектних облігацій, акціонерних і боргових фондів для використання як орієнтирів внутрішніми інституціональними інвесторами; стимулювання довгострокових інвестицій [17].

Відповідно до проведеного дослідження [18], основними напрямками використання стратегії ДПП в інфраструктурних проектах визначено: вирішення проблеми обмеження витрат бюджету в державному секторі, скорочення загальної вартості проекту, економія часу на виконання проекту, прискорення розроблення проекту, зобов'язання (відповідальність) державного та приватного секторів, якісна і правильна оцінка витрат та вигод.

Про широке використання механізмів ДПП у логістичній інфраструктурі говорить поширеність зазначеної моделі реалізації проектів. Як приклад, у портах за останні 20 років у майже 60 країнах, що розвиваються, реалізовано понад 350 проектів за участю приватного сектора. Найбільшу кількість проектів ДПП реалізовано за допомогою моделі концесійних угод (48%) та інвестицій у нові інфраструктурні проекти (40%). Менш популярними моделями виявилися контракти на управління й оренду (7%), продаж частки в капіталі (6%). Найбільш поширеними приватними партнерами є глобальні термінальні оператори, регіональні оператори, вантажовідправники, транспортні компанії, виробники обладнання, промислові конгломерати і фінансові установи.

Під час будівництва й експлуатації портів за моделями ДПП державний сектор відповідає за планування порту, регулюючі функції і право власності на земельну ділянку і базу інфраструктури. Приватний сектор несе відповідальність за морські та термінальні операції, а також за будівництво, придбання і володіння об'єктом та обладнанням. Успішне використання ДПП засноване на оптимальному співвідношенні ціни й якості, що передбачає: розподіл ризиків; максимально можливий вигравш від ефективності, знань, навичок, гнучкості й інновацій приватного сектора; принцип збереження цілісності надання державних послуг і наявності суспільної корисності; принцип передачі експертних і професійних знань від приватного партнера до державного. Пріоритетними критеріями для оцінки ДПП залишаються: поліпшення функції управління, інтелектуальний капітал, тривалість партнерства і контроль бізнес-процесів. Тривалість партнерства визнається важливим критерієм, оскільки вона сприяє довгостроковим відносинам і стабільності партнерства на більш тривалий період часу відповідно до умов, зазначених в основній угоді [19, с. 226–228].

Поширеною формою ДПП у логістичному ланцюгу є концесія – право використовувати земельні ділянки, інфраструктуру й об'єкти протягом обмеженого періоду часу в обмін на зобов'язання надавати послуги (оброблення вантажів). Ключовими особливостями концесії є те, що основна термінальна інфраструктура залишається в державній власності, а термінальні операції контролюються самостійним підприємством, яке частково належить приватним компаніям. Оператору надається право використовувати публічні активи протягом певного періоду часу і діяти зі значною підприємницькою свободою. У багатьох випадках оператор також має право або зобов'язання інвестувати в термінал [20]. Концесійна форма реалізації державно-приватного партнерства приваблива як для приватного власника, так і для держави.

Мультимодальні логістичні платформи (далі – МЛП) дозволяють забезпечити найкращі терміни доставки, знижують витрати і збільшують гнучкість щодо невизначеностей,

Механізми державного управління

які можуть виникнути під час логістичного потоку. Є три класифікації МЛП: зони логістики порту (морські термінали), вантажні термінали (спеціалізовані в області повітряного чи сухопутного обміну) і контейнерні порти (термінали без доступу до водних шляхів, розташовані всередині країни). 73% МЛП функціонують на основі механізмів державно-приватного партнерства. Державний орган сприяє у вирішенні правових питань, як-от митні та податкові закони. Приватний партнер несе відповідальність за управління платформою, контроль своїх постачальників послуг і облік обслуговування та розвитку платформи [21].

Значні фінансові масштаби і технічна складність проектів стимулюють інвесторів до створення широких консорціумів із ДПП і вибору партнерів із багатим досвідом в інфраструктурних проектах ДПП. Очікується, що ці стратегії пом'якшать ризик і невизначеність, пов'язані зі складністю проектів ДПП, а також мінімізують наявність слабких інституційних структур і політичних обмежень. Більш висока технічна складність привертає приватних інвесторів до спільних транскордонних проектів ДПП, схожих із тими, що реалізуються в їхній рідній країні.

Державні органи, яким доручено оцінювати пропозиції інвесторів, можуть визначати критерії проведення конкурсного відбору на користь великих і досвідчених консорціумів приватних підприємств, що передбачає залучення найбільш конкурентоспроможних учасників партнерства для їх активної участі в цьому процесі. Законодавчо доцільно впроваджувати закони і нормативні акти для спрощення процедур конкурсного відбору та залучення найбільш відповідних проекту партнерів [3].

Коли механізми ДПП якісно сформовані, це приводить до позитивних результатів, а саме: підвищення фінансової ефективності завдяки залученню приватного капіталу, створення фіскального простору для розширення надання державних послуг в інших секторах; поліпшення управління завдяки збільшенню підзвітності постачальника послуг за допомогою конкурентних торгів, політики розкриття інформації, публічного звітування. Монопольні особливості концесій шляхової інфраструктури дають можливість за ефективного державного управління проводити конкурентний відбір стратегічного приватного інвестора, здійснювати нормативний нагляд за контрактними угодами та розкривати відповідну інформацію для суспільства [22].

Хоча транспорт незамінний і корисний для суспільства, він також є причиною декількох проблем, найбільш важливими з яких є затори, забруднення і дорожньо-транспортні пригоди. Використання технологій зменшує наслідки проблем і водночас надає нові конкурентні рішення для підприємств. Отже, це проблематика, яку вирішують інтелектуальні транспортні системи – сучасне програмне забезпечення, призначене для поліпшення транспортної мобільності, безпеки і продуктивності, оптимізації використання глянцевих інфраструктур, підвищення ефективності споживання енергії та підвищення пропускну здатності транспортних систем [23, с. 14]. Ключовим елементом в інтелектуальних транспортних системах є інформація та управління нею. Всі партнери логістичного сектора (відправники, перевізники й одержувачі вантажів) зацікавлені в отриманні якісної інформації (точної, повної та своєчасної) щодо транспортних операцій. Приватний власник шукає більш ефективних і надійних способів доставки вантажу, державний сектор орієнтований на гарантування безпеки й електронного контролю за транспортними засобами. У приватному секторі найбільш типовим програмним забезпеченням є відстеження вантажних автомобілів і контейнерів, у державному секторі провідними системами є технології контролю (наприклад, електронне зважування, перевірка облікових даних) [24, с. 196].

Світовий досвід демонструє різні підходи використання державно-приватного партнерства в розбудові логістичної інфраструктури. У Великобританії в угодах ДПП транспортної

інфраструктури застосовують механізм оплати, заснований на чинниках безпеки, доступності смуги руху, перевантаження і мінімальних критеріях ефективності. Проте проблеми з фінансуванням припускають використання реальних зборів у майбутніх проектах ДПП у сфері автомобільних доріг. Іспанія має 15-річний національний план, що охоплює період 2005–2020 рр., для різних видів транспорту, протягом якого очікується, що приблизно 25% необхідного фонду для управління національними автомагістралями буде надходити із джерел позабюджетних концесій. У Португалії 15% від нинішніх загальних автомобільних доріг експлуатуються відповідно до договорів ДПП.

Здатність управляти партнерством протягом усього терміну дії контракту має суттєве значення для надання очікуваних послуг і підтримки відносин між державним і приватним секторами. Готовність державного сектора забезпечити сприятливі умови, які будуть залучати і підтримувати приватний сектор, має вирішальне значення для успішного здійснення програми. Крім того, якість управління дозволить скористатися всіма можливими перевагами участі й інвестицій приватного сектора: належною процедурою конкурсного відбору приватного власника, повним розкриттям інформації про відповідні проекти для суспільства і створенням регулюючого органу для нагляду за контрактними угодами протягом всього інсування концесії [25].

Реалізація проектів ДПП у країні залежить від наявності високого рівня: державного і корпоративного управління; прозорості і правових механізмів, зокрема права власності та договірної права; контролю над корупцією і відповідних нормативних напрацювань. Країни з більш високою участю своїх громадян у виборі представників різних гілок влади, свободи слова мають більш високий рівень інвестицій у ДПП. Показники ефективності уряду, нормативної якості та контролю над корупцією теж впливають на інвестиції, але меншою мірою. Країни, які із часом поліпшили якість регулювання і контроль над корупцією, зазвичай мають більш високий рівень інвестицій [26]. Складник прозорості роботи державних органів влади, ефективність адміністративних та правових механізмів, відсутність бюрократичних перепон та мінімізація корупційних впливів дозволяють значно знизити окремі ризики проектів ДПП.

Проблеми, пов'язані з логістикою, вирішуються шляхом розроблення структурованих планів логістики територій. Частина таких планів полягає в залученні всіх зацікавлених сторін до процесів експлуатації та планування, а також суб'єктів, які беруть участь у процесах розроблення політики та стратегічного планування [27, с. 87]. Відкритість органів державної влади передбачає поліпшення системи розміщення капітального будівництва. Стратегічне планування розвитку територій, управління інвестиційними потоками потребує розгляду пріоритетних інфраструктурних проектів з урахуванням пропозицій зацікавлених сторін, зокрема об'єднаних територіальних громад. Державно-приватне партнерство є одним із суттєвих механізмів розвитку територій, елементів збільшення зайнятості населення, рушієм формування сучасної системи логістичної інфраструктури країни. Зважений підхід до залучення інвесторів неможливий без формування необхідної законодавчої бази, сучасного територіального маркетингу й ефективного державного управління у сфері державно-приватного партнерства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у результаті дослідження визначено значний вплив інфраструктури на зростання економіки держави та її конкурентоспроможність. Сучасні фінансові потреби не забезпечують необхідного рівня розбудови логістичної інфраструктури. Залучення приватного власника до будівництва й експлуатації транспортних мереж та їхніх елементів (порти, вокзали, термінали тощо) дозволить відповідати високим вимогам до інфраструктурних об'єктів та потребам в інвестиційних ресурсах. Світова практика демонструє приклади широкого використання механізмів державно-приватного партнерства в розвитку логістичної стратегії. Важливими критеріями під час реалізації проектів ДПП є: зменшення бюджетних витрат, мінімізація

вартості та часу виконання проекту, розподіл ризиків між партнерами, підвищення якості послуг, тривалість партнерських відносин, прозорість інформації та належні процедури конкурсного відбору, необхідний рівень інституційного середовища, мінімізація корупційного впливу на реалізацію проекту.

Можливості державно-приватного партнерства в розвитку логістичної інфраструктури в Україні нададуть необхідного імпульсу економіці загалом, враховуючи залучення іноземних інвестицій, створення сучасної інфраструктури, що підвищить рівень критеріїв ефективності логістики та посилять конкурентні переваги нашої держави як транспортного хабу між Європою й Азією.

Список використаних джерел:

1. Проект Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р. // Міністерство інфраструктури України: офіційний сайт. URL: <https://mtu.gov.ua/projects/115/>.
2. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 рр.: розпорядження КМУ від 11 січня 2018 р. № 34-р / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/34-2018-%D1%80>.
3. An empirical investigation of logistics infrastructure projects in emerging economies / F. Parola, J.S.L. Lam. *Maritime Economics & Logistics*. 2018. № 20 (1). P. 48–71.
4. Григорак М. Концептуальні засади розвитку логістичної інфраструктури в умовах економіки знань. Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Серія «Економіка і управління». 2013. Вип. 26. С. 212–222.
5. Жовтяк Г. Теоретико-методичні підходи до визначення поняття «транспортна інфраструктура регіону». *Ефективна економіка*. 2011. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_11_35.
6. Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment. *World Economic Outlook*. October 2014: Legacies, Clouds, Uncertainties. Washington, 2014. P. 75–114.
7. Підбиваємо підсумки року: які інвестори оцінили бізнес-клімат України у 2-му півріччі 2017 р. // Сайт Європейської бізнес-асоціації. URL: https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2017/12/Release_IAI_2_half_2017_UKR.pdf.
8. Транспорт // Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/tz/tz_rik/tz_u/ts_u.htm.
9. Arvis J.F. et al. Trade logistics in the global economy: the logistics performance index and its indicators. Washington, 2016. 62 p.
10. Fabbro S. *Mega Transport Infrastructure Planning*. Springer, 2015. 264 p.
11. Complexity and uncertainty: problem or asset in decision making of mega infrastructure projects? / W. Salet, L. Bertolini, M. Giezen. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2013. № 37 (6). P. 1984–2000.
12. Zhang Y. From state to market: private participation in China's urban infrastructure sectors, 1992–2008. *World Dev*. 2014. № 64. P. 473–486.
13. *Public-Private Partnerships. Reference Guide*. Washington, D.C., 2012. 230 p.
14. Kumar M. Law, Statistics, Public-Private Partnership and the Emergence of a New Subject. *Accumulation in Post-Colonial Capitalism*. Singapore: Springer, 2017. P. 59–74.
15. Woetzel J. et al. *Bridging global infrastructure gaps*. New York: McKinsey and Company, 2016. 9 p.
16. *Private Participation in Infrastructure (PPI). Database 2017*. Washington, 2017. 17 p.
17. *Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean* / C. Garcia-Kilroy, H.P. Rudolph. Washington: World Bank, 2017. 14 p.

18. Chou J.S. et al. Critical factors and risk allocation for PPP policy: Comparison between HSR and general infrastructure projects. *Transport Policy*. 2012. № 22. P. 36–48.
19. Criteria for the management partnership model in Croatian seaports / A. Perić Hadžić, A. Jugović, M. Perić. *Economic Research – Ekonomska Istraživanja*. – 2015. – № 28(1). – P. 226–242.
20. Farrell S. The ownership and management structure of container terminal concessions. *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*. 2012. № 39 (1). P. 7–26.
21. Mamede B.M. Multimodal logistic platforms structure analysis worldwide: a comparative study between Brazilian and foreign projects. *Brazilian Journal of Operations & Production Management*. 2017. № 14 (3). P. 288–295.
22. Public-private partnerships in roads and government support: trends in transition and developing economies / C. Queiroz, N. Vajdic, G. Mladenovic. *Transportation Planning and Technology*. 2013. № 36 (3). P. 231–243.
23. Ortiz M.C. Los Sistemas Inteligentes de Transporte. Su aplicación a los modos terrestre, marítimo y aéreo. Madrid: Secretaría General de Transporte. Ministerio de Fomento, 2010. 72 p.
24. Javato-Martín M. et al. A Study of the Innovative Applications of Intelligent Transport Systems Works to Logistics and Freight Transport: Public-Private Collaboration Projects. *Advances in Management Engineering*. 2017. P. 195–205.
25. Road Transport Infrastructure Management in Selected Countries: an Appraisal / A. Adetola, J. Goulding, C.L. Liyanage. *International Conference on Public Private Partnerships Body of Knowledge*, 18–20 March 2013, University of Central Lancashire. 2013. P. 399–413.
26. Pérez-D’Oleo J. et al. The influence of the institutional environment on public–private partnership transport projects. *WIT Transactions on The Built Environment*. 2015. № 146. P. 399–410.
27. Private public collaboration on logistics in Norwegian cities / O. Eidhammer, J. Andersen, B. G. Johansen. *Transportation Research Procedia*. 2016. № 16. P. 81–88.

Р. О. Кушлик, аспірант кафедри
публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

РЕГУЛЯТОРНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНТЕГРОВАНИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ВІТЧИЗНЯНОМУ КОНКУРЕНЦІЙНОМУ СЕРЕДОВИЩІ

Досліджено процеси трансформації системи енергозабезпечення державних та комунальних об'єктів власності в Україні в період змін геополітичних векторів на сучасному етапі. Проаналізовано типові моделі державного регулювання функціонування енергетичного сектора щодо реальної можливості участі в наданні таких послуг. З'ясовано пріоритетні напрями ресурсного і правового державного регулювання підприємницької діяльності у сфері надання енергетичних послуг. Обґрунтовано концептуальні засади регуляторних функцій державної політики щодо контролю за ринковими взаємовідносинами в галузі енергопостачання для лобювання державних інтересів.

Ключові слова: державна політика, інтегровані моделі, конкуренція, система енергозабезпечення, державне регулювання, послуги, монополія.

R. O. Kushlyk. Regulatory approaches to implementation of integrated models of the state energy protection policy in the national competitive environment

Competition in the energy supply system due to the influence of market laws creates conditions for the development of the industry at the expense of the possibility of using the opportunities of smaller investors, whose involvement in the energy supply system is impossible due to insignificant volumes of such investments and their insufficiency and influence on the development of this system. The horizontally integrated model proved to be much more complicated and connected with a number of difficulties. The liberalization of state regulation in the electricity system is an important prerequisite for successful competition; investors and potential market participants are interested in ensuring that the cost of services is sufficient to cover the costs of the domestic market.

In this case, there will be no grounds for the emergence in the market of new companies, the investment attractiveness of electricity will remain low; the sale of individual energy facilities will be carried out at a price below market value, and new investors will be interested in transferring assets to other sectors of the economy, and not to the development of the energy supply system. Even with a slight increase in average electricity tariffs, industrial consumers will be the priorities in the electricity supply system for competing power companies.

The priority for ensuring the greatest effectiveness of state regulation of energy services should be: the guarantee and reliability of energy supply of the national economy and the population in full in normal conditions and in the minimum necessary volume at the threat of emergencies of a different nature. There should be constant control by state bodies of executive power and bodies of local governments for reliable energy supply of objects ensuring state security and diversification of the used types of energy; accounting of environmental safety requirements and prevention of inefficient use of energy resources. Creating economic conditions that ensure equal benefits of energy supplies for domestic and foreign markets and rationalize the structure of exports will be maximized for the use in all processes and projects of competitive domestic equipment.

In general, if all the requirements are met, their list is exhaustive and covers a range of problems; It is necessary to detail that certain of them are not universal and cannot always be used. Also, the peculiarities of the organization of the market of energy services should be complemented by the creation of conditions for efficient and economical use of energy resources and the availability of a targeted energy services development strategy. The role of energy supply will continuously grow over time as the value of the energy services market

© Р. О. Кушлик, 2018

for the national economic system becomes more significant. The energy supply system, its functioning and development should remain under the direct control of the state at all stages of development.

The initiators of state regulation of the process of providing energy services were local government bodies and local government bodies. Regulating the activities of energy companies on the part of the state should bring some benefits for the development of the whole energy sector and the rational use of resources and attracting the necessary investments for the development of the industry. However, the role of the state in this process is not yet regulated in full; it is influenced by the features of neighboring energy systems and regulatory support.

Recently, in our state, the concept of progressive public interest begins to dominate, in which the dependence of state regulation on political, economic and technological factors was investigated. Problems in the state regulation of this branch may have far more serious consequences for society, self-regulation. Within the limits of the given research it was clarified that there is a concept of competitive markets, on which in many ways modern reforms of state enterprises were founded. In the past, the problem of the need for state regulation of the energy sector by market methods did not arise, and the issue of distribution and provision of energy carriers of certain areas of the national economy did not stand so sharply. In connection with this, the number of researches in the field of development and increasing the efficiency of the energy supply system in the national economy has increased. In Ukraine, where energy supply and energy supply problems are quite acute, many scientific publications on public administration are tangential energy systems.

State regulation of the energy saving system has been replaced by market-oriented regulation, which shifts the emphasis on state regulation of the behavior of a natural monopoly in the market on the state regulation of those markets where these monopolies sell their products. Today, public policy is to transfer part of the regulation of state-owned enterprises to market mechanisms. At the same time, great importance is attached to the development of the future energy policy of the state and its contribution to the development of the energy supply system.

Key words: state policy, integrated models, competition, energy supply system, state regulation, services, monopoly.

Постановка проблеми. Система енергозабезпечення почала формуватися та розвиватися в процесі індустріалізації господарської діяльності країни і стала предметом державного регулювання не одразу. Проблема регулювання енергетичного сектора як окремого сегмента в державній політиці є об'єктом наукових досліджень вже протягом тривалого часу. Державне регулювання даної галузі дозволяє розширити конкурентні відносини, може стримувати реалізацію ринкових принципів; дані принципи можуть врегульовуватися відповідними механізмами ззовні.

Ініціаторами державного регулювання надання енергетичних послуг були органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Державне регулювання діяльності енергетичних компаній із боку органів влади повинно приносити користь для розвитку всієї енергетичної галузі загалом і раціонального використання запасів ресурсів та залучення необхідних інвестицій.

Однак роль держави в цьому процесі ще не врегульована повною мірою, на неї впливають особливості енергетичних систем сусідніх країн, її енергетичний потенціал, нормативно-правове забезпечення і законодавство. Останнім часом в Україні домінує концепція прогресивного суспільного інтересу, у межах якої простежується залежність державного регулювання від політичних, економічних і соціальних чинників [6, с. 169]. Проблеми в державному регулюванні даної галузі можуть мати значно серйозніші наслідки для суспільства, ніж ринкове саморегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні, де проблеми енергозабезпечення й енергопостачання досить гострої чимало наукових публікацій із державного управління стосуються системи енергозабезпечення. У недалекому минулому проблеми необхідності державного регулювання енергетичного сектора ринковими методами не виникало, а питання розподілу і забезпечення енергоносіями окремих сфер національного господарства не були такими нагальними.

Останнім часом побільшало досліджень у галузі розвитку і підвищення ефективності системи енергозабезпечення в національній економіці. Але дивує недостатня чисельність робіт, присвячених державному регулюванню процесу надання енергетичних послуг, адже саме держава повинна мати можливості, які сприятимуть розвитку галузі та створять умови для справедливого розподілу енергоресурсів [8]. Функції планування й організації діяльності державних органів є різними етапами того самого процесу – визначення пріоритетів у галузі енергетичної політики держави та її реалізації.

З огляду на необхідність державного регулювання надання енергетичних послуг, вважаємо за доцільне детальніше дослідити перелік функцій державного регулювання даної галузі, включивши в нього контроль діяльності підприємств і організацій у системі енергозабезпечення та їх взаємодії з іншими суб'єктами господарських відносин. Захист і охорона прав споживачів енергоресурсів має передбачати диверсифікацію джерел постачання енергоносіїв ззовні та визначення оптимальних варіантів забезпечення держави необхідною енергією, а також створення умов для впровадження конкурентних відносин на ринку енергоносіїв.

Мета статті – обґрунтування застосування інтегрованих моделей у державному регулюванні енергозабезпечення за відкритих можливостей і конкуренції. Для досягнення мети дослідження потрібно виконати такі завдання:

1. Дослідити процеси трансформації системи енергозабезпечення державних та комунальних об'єктів власності в Україні в період змін геополітичних векторів на сучасному етапі.
2. Проаналізувати типові моделі державного регулювання енергетичного сектора щодо реальної можливості участі в наданні таких послуг.
3. З'ясувати пріоритети ресурсного і правового державного регулювання підприємницької діяльності у сфері надання енергетичних послуг.
4. Обґрунтувати концептуальні засади регуляторних функцій державної політики щодо контролю за ринковими взаємовідносинами в галузі енергопостачання для лобювання державних інтересів.

Виклад основного матеріалу. Досвід України як суверенної держави у сфері організації державного регулювання системи енергозабезпечення відносно невеликий, тому потрібно вибрати найбільш ефективну і перевірену на практиці модель системи енергозабезпечення, що допоможе уникнути помилок і вчасно відмовитися від неправильних дій [10]. Є два напрями державного регулювання системи енергозабезпечення, які визначаються залежно від того, чи є держава експортером енергоресурсів, або ж імпортує їх.

Україна є імпортером енергоресурсів, вона прагне в майбутньому позбутися імпортозалежності на енергоносії шляхом переходу на самозабезпечення завдяки використанню гідроелектроенергії й енергії альтернативних джерел. Лібералізація державного регулювання в системі електроенергетики є важливою передумовою успішного ведення конкуренції; інвестори і потенційні учасники ринку зацікавлені в тому, щоб вартість послуг була достатньою для покриття витрат на внутрішньому ринку. Конкуренція в системі енергопостачання через вплив законів ринку створює умови для розвитку галузі завдяки використанню можливостей більш дрібних інвесторів [1]. Їх залучення в систему енергопостачання мінімізується через незначні обсяги таких інвестицій та недостатність їхнього впливу на процес розвитку цієї системи.

За таких обставин відсутні підстави для появи на ринку нових компаній, інвестиційна привабливість електроенергетики залишиться низькою; продаж окремих енергетичних об'єктів може бути проведений за вартістю нижчою за ринкову, а нові інвестори будуть зацікавлені в переведенні активів в інші галузі господарства, а не в розвиток енергопостачання [2]. Навіть за незначного зростання середніх тарифів на електричну енергію пріоритетами в системі електропостачання для конкуруючих енергетичних фірм будуть промислові споживачі.

Державне управління системи енергозбереження стало замінюватися ринково орієнтованим регулюванням, яке зміщує акцент із державного регулювання поведінки природної монополії на ринку на державне регулювання тих ринків, де ці монополії реалізують свою продукцію. Сьогодні державна політика полягає в передачі частини управління діяльності державних підприємств ринковим механізмам. Водночас має надаватися велике значення розробленню майбутньої енергетичної політики держави та розвитку системи енергозабезпечення.

У державі, де традиційно склалася система, за якої органи влади практично не втручаються в процеси господарювання, організувати жорстке державне регулювання системи енергозабезпечення навряд чи можливо. За традиційно високого втручання держави в господарські відносини рівень контролю енергетики в країні не може бути низьким, а нижчим за рівень впливу на економіку загалом і погонів [4]. Чим нижчий рівень розвитку системи енергозабезпечення, тим вищий рівень державного впливу, а за належного розвитку енергетичного сектора активне державне втручання не потрібно.

Такий стан пояснюється тим, що низький рівень розвитку процесу надання енергетичних послуг свідчить або про низьку інвестиційну привабливість енергетичного сектора, або про наявність будь-яких обмежень, з якими підприємницький сектор не може впоратися самостійно. За таких обставин органи державної влади змушені втручатися в систему енергозабезпечення для підвищення її інвестиційної привабливості [13]. Якщо система енергозабезпечення розвинена, то держава може дозволити собі перерозподілити ресурси на розвиток інших галузей або ж на соціальні потреби, оскільки енергетика країни додаткового стимулювання не потребує.

У такому разі втручання держави обмежується зазвичай підтримкою в період загально-економічної кризи і рецесії та залишається незначним. Для державного регулювання системи енергозабезпечення велике значення має наявність запасів енергоресурсів та енергетичний потенціал країни [3]. За необхідності постачання енергоресурсів з інших країн рівень державного регулювання має зрости, що пов'язано з необхідністю переговорів на міждержавному та міжурядовому рівнях. Вибір тієї чи іншої моделі державного регулювання системи енергозабезпечення безпосередньо залежить від необхідності втручання держави в процес надання енергетичних послуг.

Якщо постачальник не може використовувати всю виділену йому потужність, на обсягах постачання це не позначиться, а всі споживачі будуть забезпечені необхідними енергоресурсами і з'явиться можливість для подальшого розвитку конкуренції. Такі умови, хоча і створюють можливість для розвитку конкурентних відносин, тяжіють до формування монополій у вигляді однієї або декількох компаній, що мають у своєму розпорядженні всі потужності енерготранспортних систем, а отже, мають можливість диктувати умови.

Повноцінне функціонування державного регулятора ринку дозволить дещо знизити ціни на альтернативні для держави енергоносії й уникнути змови постачальників щодо встановлення тарифів [9]. Продаж на ринку електроенергії потребує розроблення відповідної методології продажів і постачань, оскільки транспортування електроенергії безпосередньо залежить від наявності відповідної інфраструктури.

Останнім часом на практиці все більше використовується горизонтально-інтегрований спосіб державного регулювання системи енергозабезпечення. Такий підхід дає споживачам можливість вибрати найбільш зручний спосіб постачання енергоносіїв за найменшою ціною та створить можливості захисту інтересів споживачів [7]. Енергетичні компанії, що мають зобов'язання з обов'язкового відпуску електроенергії за пільговими тарифами, будуть змушені мінімізувати потреби компенсації витрат. Створення економічно-господарських умов, що забезпечують рівну можливість постачання енергоресурсів на внутрішній і зовнішній ринки

та раціоналізацію структури експорту, буде максимально можливим за використання в усіх технологічних процесах вітчизняного обладнання.

Розвиток вертикально інтегрованої моделі державного регулювання системи енергозабезпечення відбувається завдяки укрупненню сегментів і зниженню витрат як із виробництва, так і з постачання. Знижуються наявні ризики щодо невиправданого зростання тарифів і забезпечення безперебійності постачання; створюються нові можливості для забезпечення споживачів енергоресурсів [12].

Якщо використовувати вертикально інтегровану модель державного регулювання системи енергопостачання із впровадженням ринкових механізмів, держава буде надалі контролювати функціонування цих ринкових механізмів і тоді, коли їхній вплив суперечить інтересам держави, вона знову буде втручатися в процес розвитку галузі. Водночас державна влада виконує покладені на неї функції за допомогою таких механізмів економічного і правового регулювання, як ліцензування підприємницької діяльності у сфері надання енергетичних послуг, контроль за дотриманням ліцензійних умов, встановлення тарифів на електричну енергію.

Ще одна модель стосується державного регулювання постачання електроенергії у формуванні бірж електроенергії, що на тлі розвитку конкурентних відносин у сфері енергетики створює нові можливості для оптимального енергопостачання. Створення бірж та ринку електроенергії має великі перспективи, зважаючи на наявність спадщини у вигляді замкнених мереж постачання. Державне регулювання процесу надання енергетичних послуг повинно мати специфіку, яка має полягати у високому рівні взаємодії між державою і бізнесом [11].

Незважаючи на те, що власниками енергодобувних компаній в основному є державні підприємства, органи державної влади залишають за собою право визначати пріоритетні напрями фінансування в цій сфері та регламентують діяльність приватних компаній. Повинна координуватися діяльність із розвитку енергетичних ринків, суб'єктами яких як покупці в перспективі мають стати не лише компанії-споживачі, а й окремі громадяни [5]. Певне значення надається й розвитку атомної електроенергетики, але ставлення до неї неоднозначне. Темпи розвитку даної галузі порівняно з початком ХХІ ст. знизилися і початкові плани щодо її потужностей переглядаються.

Необхідно сформулювати концепцію формування і реалізації енергетичної політики держави; основним завданням державного регулювання пропозиції в системі енергозабезпечення має стати створення умов для своєчасного задоволення потреб споживачів енергоресурсів на умовах, прийнятних як для самих споживачів, так і для виробників і постачальників. Реалізація зазначеного завдання має величезне значення не лише для розвитку енергетичного сектора як такого, але і для розвитку всієї економіки України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для забезпечення найбільшої ефективності державного регулювання надання енергетичних послуг має бути дотримана гарантованість і надійність енергозабезпечення національної економіки та населення в повному обсязі в звичайних умовах, а також у мінімально необхідному обсязі в разі загрози виникнення надзвичайних ситуацій. Повинен здійснюватися постійний контроль із боку державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за надійним енергопостачанням об'єктів, що гарантують безпеку держави та диверсифікацію використовуваних видів енергії; має вестися облік вимог екологічної безпеки та запобігання нераціональному використанню енергоресурсів.

Дані особливості організації ринку енергетичних послуг необхідно доповнити створенням умов для ефективного й економічного використання енергоресурсів, наявністю цілеспрямованої стратегії розвитку енергетичних послуг. Роль енергозабезпечення буде постійно зростати, із плином часу значення ринку енергетичних послуг для національної системи господарювання

стає більш визначальним. Система енергозабезпечення, її функціонування і розвиток повинні залишатися під безпосереднім контролем держави на всіх етапах функціонування.

В умовах перехідної економіки, а також в умовах нестабільної політичної ситуації вирішенню зазначених проблем перешкоджають не лише об'єктивні причини, до яких можна віднести відсутність необхідного обсягу запасів енергоресурсів, недостатню кількість розвіданих родовищ, відсутність надійних джерел постачання, але і наявність зовнішніх стримуючих причин. Протидія деяких країн будівництву підприємств енергетичного сектора, а також нестача ресурсів для розширення потенціалу призводять до руйнування національної безпеки держави.

Список використаних джерел:

1. Бегун С. Загрози у сфері енергетичної безпеки та їх вплив на стан національної безпеки (моніторинг реалізації стратегії національної безпеки): аналітична записка. К.: НІСД, 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1808>.
2. Голова «Укренерго»: Україна може збільшити експорт електроенергії // ДП Національна енергетична компанія «Укренерго». 21 березня 2016. . URL: <http://www.ukrenergo.energy.gov.ua/Pages/ua/DetailsNew.aspx?nID=2506>.
3. Давыденко Е. Как запустить сердце «зеленой» энергетики? URL: http://gazeta.zn.ua/energy_market/kak-zapustit-serdce-zelenoy-energetiki-.html.
4. Дьяконов В. Зеленая энергетика поможет соскочить с российской газовой иглы. URL: <http://ekonomika.eizvestia.com/full/213-zelenaya-energetikapomozhet-soskochit-s-rossijskoj-gazovoj-igly>.
5. Енергетична стратегія України на період до 2030 р. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FIN3853Z.html.
6. Звіт про результати діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у 2015 р., затверджений постановою НКРЕКП від 31 березня 2016 р. № 515 // Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. 2016. 253 с. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?id=11895>.
7. Зростання поставок газу з Єспов'язане з виходом на ринок двох західних трейдерів – голова «Нафтогазу України» // НАК «Нафтогаз України». 28.09.2015. URL: <http://www.naftogaz-europe.com/article/ua/rostpostavokgazaizes>.
8. Окрема фінансова звітність станом на 31 грудня 2015 р. та за рік, що закінчився // Публічне акціонерне товариство «НАК «Нафтогаз України». URL: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz15_fsu_Stand_Alone_with_signatures.pdf.
9. Потенціал відновлюваної енергетики в Україні. URL: <http://www.sae.gov.ua/uk/activity/vidnovlyuvana-enerhetyka/potentsial>.
10. Стоян О. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=811>.
11. Украина планирует расширить долю альтернативной электроэнергетики до 30%. URL: http://www.myvin.com.ua/ru/news/news_all/uaworld/9597.htm.
12. Шевченко В. Використання енергозберігаючих технологій у країнах ЄС: досвід для України: аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/262/>.
13. Ярмошук Т., Закалюжний М. Відновлювальна енергетика: екологічно, але дорого. URL: <http://osp-ua.info/ekonomika/4955-vidnovlyvalna-energetika-ekologichno-aledorogo.html>.

В. В. Мареніченко, кандидат наук
з державного управління, викладач
Дніпровського аграрно-економічного університету

М. О. Сичова, кандидат економічних наук,
доцент Дніпровського аграрно-економічного
університету

В. В. Гаркавий, кандидат економічних наук,
доцент Дніпровського аграрно-економічного
університету

МЕХАНІЗМИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті наведено механізми лобізму в системі державного управління. Визначено основні функції лобіста. Проаналізовано основні моделі регулювання лобізму владними структурами. Проведено аналіз лобістської діяльності в Україні та світі, визначено сучасні можливості та загрози лобізму в системі державного управління, а також їхній вплив на бізнес та суспільство.

Ключові слова: державне управління, лобізм, механізми.

V. V. Marenichenko, M. O. Sychova, V. V. Garkavyi. Mechanisms of lobbyism in the system of public administration

The article gives and mechanisms of lobbyism in the system of public administration are investigated. It is determined that it is necessary to create a regulatory framework for the implementation of lobbyism in a qualitatively new form that will eliminate the notion of protectionism and corruption and ensure the democratic process of citizens' participation in the political system of the state.

The basic functions of the lobbyist are determined. The task of the lobbyist is to establish an informal dialogue and represent interests before the authorities and other organizations. The basic models of regulation of lobbyism power structures are analyzed.

The analysis of lobbying activity in Ukraine and the world is carried out, the present possibilities and threats of lobbyism in the system of public administration, as well as their influence on business and society are determined. The threat of lobbyism is the fact that lobbyism defends the interests of not only different categories, groups of citizens, but also large entrepreneurs, oligarchic structures, which leads to oppression of other strata of the population. Possibilities of lobbyism allow to reflect the most significant negative trends in the development of society, indicating the gaps in the legislative regulation of a particular area of the economy.

Key words: public administration, lobbyism, mechanisms.

Постановка проблеми. Громадські організації істотно впливають на систему державного управління в Україні та відіграють особливу роль в соціально-економічному та політичному середовищі. Їхнє ефективне функціонування є основою демократичного розвитку. Аналіз діяльності громадських організацій має велике теоретичне та прикладне значення. Саме громадські організації чинять найбільший тиск на владу з боку суспільства через механізми лобізму. Зараз в Україні питання лобістської діяльності виходить на якісно новий рівень, зумовлений потребою налагодження комунікативних зв'язків між владою та бізнесом. Сьогодні демократичність даного процесу ґрунтується на реалізації засад європейського середовища. Але можливості та загрози впливу лобізму на систему державного управління, бізнес та

© В. В. Мареніченко, М. О. Сичова, В. В. Гаркавий, 2018

суспільство недооцінені та потребують ґрунтовного дослідження з використанням досвіду розвинених країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням лобізму й ефективності діяльності громадських організацій присвячені праці таких провідних українських та закордонних вчених, як: К. Адель, Н. Гнатенко, Е. Джордан, Г. Кварацхелія, Ю. Левенець, С. Мануков, К. Одарченко, Р. Радейко, Т. Чмерук, Ю. Шаповал, С. Шапран. Їхні праці присвячені узагальненню і використанню механізмів лобізму в системі державного управління, а також їхньому впливу на розвиток суспільства й економіки країни.

Мета статті – дослідження механізмів лобізму в системі державного управління. Завданнями дослідження є аналіз лобістської діяльності в Україні та світі, визначення сучасних можливостей і загроз лобізму в системі державного управління, а також їхнього впливу на бізнес та суспільство.

Виклад основного матеріалу. Термін «лобізм» походить від англійського слова “lobby” – «кулуари» [3, с. 54]. В алегоричному сенсі політичної термінології це слово тлумачилося як «коридори влади». Практичне значення лобізму на сучасному етапі розвитку не тільки не слабшає, але і значно зростає з кожним роком. Його характер стає масовим, а окремі лобістські кампанії набувають статусу соціальних рухів з урахуванням того, що питома вага лобізму в механізмах взаємодії суспільства і держави визначається особливостями політичного устрою.

Лобізм – це особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади. Лобізм – це тиск, «проштовхування» інтересів, а влада є об’єктом лобізму. Крім того, лобізм – це «посередницьке» політико-правове явище. Лобіст – посередник між впливовими зацікавленими групами, громадськими об’єднаннями й організаціями.

Основна функція лобіста – налагодження зв’язків організації, яку він представляє, з органами державної влади й іншими організаціями. Задача лобіста – встановлення неформального діалогу та представництво інтересів перед органами влади й іншими організаціями. Обов’язки лобіста такі:

- проведення регулярного моніторингу оголошених місцевими органами виконавчої влади конкурсів і пропозицій щодо залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення із залученням бюджетних коштів;
- підготовка пакету документів, необхідних для участі організацій-виконавців проекту в конкурсах із залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення бюджетних коштом та завдяки іншим програмам фінансування, що оголошуються / виконуються в межах адміністративно територіальної-одиниці виконання проекту;
- створення платформи, де зацікавлені сторони зможуть зустрічатися і взаємодіяти для подальшого розвитку та реалізації спільних ініціатив;
- інформування щодо наявних державних стандартів соціальних послуг;
- розроблення дорожньої карти для отримання місцевого фінансування ініціатив неурядового сектора;
- подання від імені організації-виконавця певного проекту підготовленої документації, необхідної для участі в конкурсах на виконання соціального замовлення й інших програмах, залучення фінансування, за місцем проведення таких конкурсів / програм;
- регулярне проведення установчих семінарів для всіх учасників місцевих команд для детального інструктажу щодо правильного застосування чинних нормативних актів;
- розроблення за участю представників команд типових зразків договорів про співпрацю із ключовими інституціями, управліннями й організаціями, договорів із клієнтами, інших додаткових документів, які обумовлені стандартом надання послуги;

Механізми державного управління

- консультування клієнтів щодо правових питань надання відповідних послуг;
- регулярні збирання й аналіз критичних зауважень від клієнтів щодо ефективності й якості надання послуг;
- організація обговорення необхідності змін із залученими інституціями та подання в органи місцевої влади письмових пропозицій щодо внесення змін [4].

Лобізм – це методи будівництва, техніки, тактики для досягнення потрібного результату. Метою лобізму є ухвалення політичного рішення. Отже, лобізм – це технологія побудови потрібного алгоритму взаємодії із владою [8].

Лобізм є одним із механізмів комунікації суспільства та бізнесу із владою, він націлений на просування власних інтересів. Це явище вже давно закріплено на законодавчому рівні в багатьох країнах світу. Той факт, що в Україні досі немає повноцінного легального лобіювання, варто пояснити. По-перше, термін «лобізм» тривалий час в Україні розглядали в негативному контексті й ототожнювали з корупцією. По-друге, у нашій країні лобізм стикається із проблемами самої політичної системи.

Наприклад, у Великобританії громадяни з Асоціації професійних політичних консультантів або з Асоціації консультантів зі зв'язків із громадськістю лобіюють екологічні питання і для цього використовують досить цивільні механізми: збирають виборців або залучають сенаторів для звернення до депутатських округів для просування ідей до вищих чиновників. В Україні сформувався корупційний бренд лобізму через, наприклад, лобіювання умов виробництва пивної або тютюнової продукції [6]. Так, наприклад, Е. Джордан і К. Адель вважають, що екологічний лобізм пов'язаний із формуванням глобальної та національної політик захисту довкілля [12, с. 153–155].

Сьогодні у світі сформовано дві основні моделі регулювання владними структурами лобізму. Перша – це англосаксонська модель, що передбачає державну реєстрацію організацій, що здійснюють лобістську діяльність та законодавче визначення діяльності груп тиску (Сполучені Штати Америки (далі – США), Канада, Великобританія). Друга – європейська (континентальна), що не передбачає чіткого законодавчого закріплення питань лобізму, але при парламентах функціонують окремі дорадчі органи, діяльність яких можна назвати лобістською (Франція, Італія, Австрія).

Хоча в Україні все ще не легалізована лобістська практика, українські клієнти користуються послугами американських лобістів. У США лобізм є відносно сталою та прозорою практикою, регульованою державою. Лобізм у США є великим бізнесом, на який щороку витрачають валютні кошти в розмірі сотень мільйонів. З початком діяльності Д. Трампа попит на лобістські послуги зростає для налагодження нових комунікацій із владою. Клієнтів з України цікавить не вплив на ухвалення рішень у Конгресі, а послуги щодо сприяння урядовим відносинам (GR), консалтингу та PR.

Офіційно на українську владу у 2017 р. працювала лобістська фірма “Barbour Griffiths & Rogers”. Ціллю компанії було посилення зв'язків між США й Україною із заохоченням американського бізнесу робити інвестиції в Україну [10].

Бельгійські лобісти витратили минулого року на лобіювання власних інтересів 427 млн. євро. За ними з великим відривом йдуть організації, штаб-квартири яких розташовані в Німеччині, витративши на лобіювання 181 млн. євро. Далі йдуть британські та французькі лобісти зі 154 млн. і 106 млн. євро відповідно.

Найкрупнішим європейським лобістом 2016 р. була Європейська рада хімічної промисловості (ECIC), яка витратила на лобізм 12,1 млн. євро, далі маркетингове агентство “Fleishman Hillard” та Страхова федерація страхування Європи (по 7 млн. євро), готельна компанія “Interel” (5 млн. євро), комунікаційна фірма “Burson-Marsteller” (4,7 млн. євро), ділова

федерація “Business Europe” (4,2 млн. євро). Всі вони розташовані в «старих» європейських країнах. У першій двадцятці лобістів і такі фірми та банки, як: “Deutsche Bank”, “Google”, “Microsoft”, “Exxon Mobil” і “Shell” [5].

Варто розглянути можливості лобізму в розвинених країнах. Згідно з першою поправкою Конституції США, громадянин має право звертатися до органів державної влади з петиціями про задоволення скарг. У ст. 17 Конституції Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) визначено, що кожен має право самостійно або в групі з іншими громадянами звернутися із проханням чи скаргою. У ст. 4 Конституції Франції встановлено, що політичні партії та групи сприяють реалізації принципу загального виборчого права.

Інститути лобіювання функціонують, виходячи з єдиного для всіх зазначених країн принципу, який проголошує право громадян брати участь у державних процесах. Спільною для країн також є наявність механізмів покарання за порушення законів, що регулюють процеси лобіювання. Усі системи намагаються забезпечити прозорість лобістської діяльності.

У США лобізм є престижною роботою, що потребує високого рівня кваліфікації. Необхідну якість підготовки персоналу забезпечує освітня система, яка готує лобістів.

У ФРН багато уваги приділяють прозорості в лобізмі. Так, у ФРН є «Громадський список зареєстрованих організацій та їхніх представників». У разі реєстрації лобістської організації необхідно надавати детальну інформацію про її представників.

Наприклад, у Франції офіційна реєстрація лобізму в парламентському реєстрі має багато переваг:

- офіційне визнання та підтвердження;
- доступ до офіційних документів парламенту;
- права присутності й участі в засіданнях та слуханнях;
- постійне залучення до консультацій під час обговорення проєктів нормативно-правових актів [2].

В Японії не забороняється депутату парламенту мати власний бізнес навіть під час парламентської діяльності. Однак він має зобов’язання сплачувати своєрідний «лобістський податок» за лобіювання корпоративних інтересів. Конфуціанські політичні традиції є значними, а традиція піднесення подарунків сягає корінням в японську політичну культуру. Тому наявна проблема відсутності чітких меж між подарунком і хабарництвом [11].

В Україні основні форми лобізму такі:

- організація та проведення громадсько-політичних заходів для формування суспільної думки щодо необхідності прийняття певної законодавчої ініціативи;
- фінансування виборчих кампаній політичних партій та кандидатів у депутати, що підтримують ідеї заінтересованої групи;
- розсилання інформаційних і аналітичних матеріалів;
- організація й проведення публічних та науково-практичних заходів;
- пропаганда своїх інтересів через засоби масової інформації [7, с. 74–77].

Класична система лобізму в розвинутих країнах з наявністю юридичних компаній, які професійно працюють із владою, є гарантом розвитку демократичного суспільства. Для українського суспільства важливим першочерговим етапом якісного розвитку лобізму є виведення «кешу» з обігу, тобто треба зробити умови для хабарництва максимально складними. В Україні необхідно створити нові законодавчі правила гри для лобізму [9].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Варто зазначити, що можливості лобізму дозволяють відображати найбільш значні негативні тенденції розвитку суспільства, вказуючи на прогалини в законодавчому регулюванні окремої сфери економіки.

Загрозою лобізму є той факт, що лобістська діяльність відстоює інтереси не тільки різних категорій, груп громадян, а й великих підприємців, олігархічних структур, що призводить до пригнічення інших верств населення. Крім того, лобізм часто здійснюється незаконними методами (корупція, протекціонізм).

Зауважимо, що застосування практики розвинених країн у лобістській діяльності перспективно дозволить налагодити прозору та відкриту комунікацію між бізнесом та владою. Для цього потрібно створити нормативно-правову базу здійснення лобізму в якісно новій формі, що викоринить поняття протекціонізму та корупції, забезпечить демократичність процесів участі громадян у політичній системі держави. Питання розвитку лобізму в Україні мають вийти на новий рівень, що потребує активізації наукової діяльності у їх вивченні.

Список використаних джерел:

1. Гнатенко Н. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність. Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць / під ред. В. Вашкевича. К.: Видавництво «Гілея», 2016. Вип. 115 (12). С. 434–439.
2. Кварацхелія Г. Аналітика законів про лобізм європейських країн та США. URL: <http://brandstory.com.ua/analitika-zakoniv-pro-lobizm/>.
3. Левенець Ю. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
4. Лобіст у МБФ «Карітас України». URL: <https://www.prostir.ua/?jobs=lobist-u-mbf-karitas-ukrajiny/>
5. Мануков С. Скільки стоить дружба з політиками в Брюсселі. URL: <https://expert.ru/2017/12/15/kto-i-skolko-trait-v-bryussele-na-lobbirovanie/>.
6. Одарченко Е. Возможен ли цивилизованный лоббизм в Украине? URL: <http://glavred.info/ekonomika/chi-mozhliviy-civilizovaniy-lobizm-v-ukrayini-392193.html>.
7. Радейко Р. Безпосередні та опосередковані форми лобіювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України). Часопис Київського університету права. 2013. № 4. С. 74–77.
8. Чмерук Т. GR и лоббизм: грань между понятиями. URL: <http://brandstory.com.ua/timur-chmeruk-gr-i-lobbizm-gran-mezhdu-ponyatiyami/>.
9. Шапран С. В Україні, якщо ти не в політиці, не лобіюєш свої інтереси у владі, тобі не варто на щось сподіватися від держави. URL: <https://business.ua/biznes/item/2459-v-ukrajini-yakshcho-ti-ne-v-polititsi-ne-lobiyuesh-svoji-interesi-u-vladi-tobi-ne-varto-na-shchos-spodivatisya-vid-derzhavi/>.
10. Хто в Україні звертався до американських лобістів у 2017 р.? URL: <https://persona.top/2018/01/03/hto-v-ukrayini-zvertavsya-do-amerikans-kih-lobistiv-u-2017-rotsi/>.
11. Institute of Public Administration, Regulation of Lobbyist in Developed Countries Current Rules and Practices. URL: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentAdministration/StandardsinPublicLife/PublicationsDocuments/FileDownload,2048,en.pdf>.
12. Environmental policy in the EU: Actors, institutions and processes / A. Jordan, C. Adelle. Routledge. 2013. 424 p.

І. П. Міщенко, аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У РЕГІОНІ

Зазначено, що в системі взаємодії між інститутами розглядаються підтримка і припинення конкретних економічних і соціальних відносин. Інститутів стає все більше, їхній характер змінюється, з'являються нові. Тому варто мати на увазі, що впорядкована спільна діяльність усіх інститутів та інституту державної статистичної служби характеризується конкретним завданням, яке полягає в отриманні коштів для задоволення потреб інформаційних органів законодавчої та виконавчої влади і суспільство загалом. Визначено, під час створення інституту статистичної служби пріоритетними є вимоги, що забезпечують державне регулювання обсягу, умов надання інформації, дотримання конфіденційності статистичних даних. Пріоритетність інституційних норм визначається як на рівні ухвалення рішення урядом, так і на рівні державної статистичної служби.

Ключові слова: державний механізм, інформаційно-комунікаційні технології, соціальні відносини, інститут статистичної служби, інституційні норми, національна інфраструктура зв'язку, інформаційна взаємодія.

I. P. Mishchenko. State mechanism of development of information and communication technologies in region

It is noted that in the system of interaction between institutions, support and termination of specific economic and social relations are considered. Institutes are becoming more and more, their character is changing, new ones appear. Therefore, it should be borne in mind that the orderly joint activity of all the institutes and the institute of the state statistical service is characterized by a specific task, which would be to obtain funds to meet the needs of information bodies of legislative and executive power and society as a whole.

It is determined, when creating the institute of statistical service, the priority are requirements that provide state regulation of volume, terms of information provision, confidentiality of statistical data. Priority of institutional norms is defined both at the level of decision-making by the government and at the level of the state statistical service.

It is proposed to identify the main tasks of state support of domestic competitive production in the field of information and communication technologies, the development of the national communications infrastructure, the introduction of information and communication technologies in the activities of individual state authorities allocated in special state and departmental programs and projects in 7 main areas: the formation of the system standards and recommendations in the field of use of information and communication technologies in public administration; provision of effective interagency information interaction on the basis of information and communication technologies and integration of state information systems; ensuring effective interaction of public authorities with the population and economic entities on the basis of information and communication technologies; introduction of information systems for managing the activities of state authorities; creation of information systems of state authorities that provide the activities of the President of Ukraine, the Government of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine; creation of typical software and technical solutions supporting the activities of state authorities; management of the implementation of program activities.

Key words: state mechanism, information and communication technologies, social relations, institute of statistical service, institutional norms, national communication infrastructure, information interaction.

Постановка проблеми. Ринкова трансформація економіки України супроводжується радикальними інституційними перетвореннями. Поява нових інститутів – закономірний і об'єктивний процес розвитку ринкових відносин. Еволюція супроводжується інституційними

змінами шляхом відбору і закріплення таких форм поведінки, які найбільше сприяють виживанню і процвітанню всієї спільноти. «Соціальна еволюція, – зазначав Р. Джонсон, – не що інше, як процес відбору і пристосування образів мислення під впливом обставин спільного життя людей. Пристосування образів мислення – це і є розвиток інститутів» [1, с. 106].

Сьогоднішній стан інституційної економіки в Україні цілком підтверджує концепцію Р. Джонсона: «Інститути задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії – будь то в політиці, соціальній сфері або економіці. Інституційні зміни визначають то, як суспільства розвиваються в часі, а отже, є ключем до розуміння історичних змін» [2, с. 1299].

На думку С. Конте, інтегративні чинники – інституційний, організаційний, інформаційний – зумовлюють «однакісність» створюваних продуктів, роблять їх тотожними за соціальною й економічною формою, пов'язують їх споживачів і виробників [3]. Інформаційну взаємодію інститутів можна розглядати як ефективний інструмент пізнання реальної економіки в країні, регіоні, місті, на підприємстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний науковий внесок у розроблення питань державного регулювання інформаційної сфери зробили такі автори, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, І. Бачило, Ю. Бурило, А. Васильєв, В. Копилов, Б. Кормич, Л. Кузенко, Б. Лазарєв, А. Макаренко, В. Наумов, В. Опришко, О. Радченко, О. Соснін, В. Цимбалюк, Л. Шиманський, О. Ющик та ін. Проте вченими не достатньо повно розглянуто наявні моделі регулювання інформаційної сфери та визначено державні механізми розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у регіоні.

Мета статті – аналіз визначення проблем та передумов створення державного механізму розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у регіоні.

Виклад основного матеріалу. Регулювання спільної діяльності всіх інститутів засноване на взаємодії з використанням ІКТ і статистичних даних, що виражається в спеціальних діях, у зовнішній фіксації таких соціальних відносин. Основна функція інститутів – виконання правових норм і встановлених правил. У системі взаємодії між інститутами розглядають підтримку і припинення конкретних економічних і соціальних відносин. Інститутів стає все більше, їхній характер змінюється, з'являються нові. Тому варто мати на увазі, що впорядкована спільна діяльність всіх інститутів та інституту державної статистичної служби характеризується певним завданням, яке передбачає добування коштів для задоволення потреб в інформації органів законодавчої та виконавчої влади і суспільства загалом.

Традиційні наукові уявлення не досить повно розкривають соціально-економічну взаємодію між інститутами, які засновані на обміні інформацією. Найбільш повною і достовірною є в даний час статистична інформація. Вона може виступати як міра, яка зменшує невизначеність знання про досліджуваний інститут, процес або явище в соціально-економічному становищі суб'єкта [4]. Статистична інформація вирішує завдання адекватного відображення взаємодії інститутів, що відбувається на території їх знаходження.

Під час створення інституту статистичної служби пріоритетними є вимоги, що забезпечують державне регулювання обсягу, умов надання інформації, дотримання конфіденційності статистичних даних. Пріоритетність інституційних норм визначається як на рівні ухвалення рішення урядом, так і на рівні державної статистичної служби.

Відсутність цього документа ускладнювала проведення реформ в області статистики. У результаті ухвалення закону були створені правові основи реалізації єдиної державної політики у сфері офіційного статистичного обліку, спрямованого на забезпечення інформаційних потреб держави і суспільства в повній, достовірній, науково обґрунтованій і своєчасно наданій офіційній статистичній інформації про соціальні, економічні, демографічні, екологічні й інші громадські процеси в Україні.

До початку 1997 р. склалися сприятливі для реформування державної статистики передумови [5, с. 25]. Зміна інституційного середовища, а саме поява нових форм господарювання, різноманіття форм власності, значне зростання кількості суб'єктів господарювання, спричинила зміни методології й організації статистичних спостережень і технологічних процесів збирання, оброблення і передачі інформації. Органи статистики здебільшого відмовилися від суцільного методу обстеження підприємств і перейшли до широко використовуваного у світовій практиці вибіркового методу, що базується на теорії ймовірності та математичній статистиці. Впровадження вибіркової методології в статистичну практику зумовлене необхідністю здійснення якісного дослідження в умовах докорінної зміни в економіці України, що спричинило значне збільшення кількості спостережуваних суб'єктів господарювання з одночасним зниженням якості наданої ними первинної інформації.

Застосування вибіркових методів, заснованих на принципах випадкового відбору, дозволяє зробити науково обгрунтовані висновки про всю досліджувану сукупність, водночас контролювати точність отриманих результатів, скоротити трудові і фінансові витрати на дослідження, забезпечити виконання завдання отримання об'єктивної інформації про найважливіші економічні і соціальні процеси, що відбуваються в країні [6].

Не ставиться завдання цілком відмовитися від суцільних досліджень. Статистичні спостереження за станом економіки країни й окремих її секторів будуть базуватися на проведенні раз на 5–10 років суцільних досліджень – економічних переписів, у проміжках між якими проводитимуться періодичні вибіркові дослідження з різних напрямів. Застосування ценового підходу, коли великі і середні підприємства всіх форм власності спостерігаються за суцільним обліком та звітністю, малі підприємства – вибірковими методами спостереження, дозволяє здешевити і спростити систему статистичного спостереження, а також підвищити достовірність обліку завдяки більш ретельному обробленню даних вибіркової сукупності.

Розвиток системи державної статистики в сучасних умовах неможливий без використання сучасних інформаційних технологій, які базуються на високопродуктивних обчислювальних і телекомунікаційних засобах, інтегрованих в єдину інформаційно-обчислювальну систему. Створення локальних обчислювальних мереж стало необхідною умовою для початку процесу модернізації системи оброблення статистичної інформації та вдосконалення інформаційних потоків на основі перспективних програмно-технологічних рішень. поетапне нарощування обчислювальних потужностей серверних вузлів і обчислювальних ресурсів робочих станцій внесло кардинальні зміни в процес розроблення статистичних даних [7]. Використання нових сучасних інформаційних технологій дало можливість економістам стати безпосередніми учасниками розроблення статистичних даних, що позитивно відбилося на якості методологічних досліджень і достовірності статистичних даних, які подаються користувачам.

Серед перехідної економіки радикально змінює погляди користувачів на статистику. Характерні особливості процесів ринкової економіки, зростання міжнародних зв'язків і державного впливу, значення інформації як виробничого чинника приводять до постійного зростання потреб у статистичних даних і зведених цифрових матеріалах – макроекономічних розрахунках, національних рахунках.

Лібералізація економічної системи об'єктивно приводить до збільшення ролі користувачів статистики. Соціально-економічні перетворення, що відбуваються зараз, відображені в офіційній статистичній інформації. Коло користувачів статистичної інформації досить широке і охоплює органи державної влади всіх рівнів, комерційні і некомерційні організації, навчальні заклади та дослідницькі організації. Економічна статистика забезпечує надання важливої цифрової інформації про рівень і можливості розвитку країни. Вона є одним із вирішальних орієнтирів політики, сприяє об'єктивному обговоренню конкретних питань (не тільки економічної

політики держави) і задовольняє потреби в інформації всіх осіб і установ, залучених до процесів політичного життя. Дуже трудомістка робота із забезпечення необхідних для цих цілей даних є важливим державним завданням, виконання якого ставиться в обов'язок «офіційній статистиці». Роль офіційної статистики в економіці ринкового типу докорінно відрізняється від її ролі в централізованій економіці.

Однією з істотних відмінностей між централізованою і ринковою економікою є обсяг завдань офіційної статистики. У централізованій економіці офіційна статистика була інструментом контролю виконання плану. Її основне завдання полягало в забезпеченні органів державного управління і партії інформацією, що дозволяє порівнювати планові завдання з фактичним становищем. Статистика була інструментом не тільки управління, а й агітації і пропаганди. І тільки партійні органи мали право вирішувати, чи будуть статистичні показники опубліковані, в якій формі. Статистичні показники за окремими підприємствами (мікродані) могли використовуватися для нестатистичних цілей. Зведені підсумки (макродані) були закриті, і питання про їх опублікування вирішували партійні органи. Для офіційної статистики в умовах ринкової економіки практично в усіх цих аспектах характерно інше становище [8]. Мікродані є конфіденційними. Макродані мають бути доступними для кожного. Статистика служить суто для орієнтації й аналізу в області економіки.

Водночас варто зазначити дуже важливу проблему застосування правових норм у сфері інформації – відносну новизну таких правових відносин, відсутність глибоких теоретичних досліджень інформації як об'єкта правового регулювання.

Якщо проблеми інформаційних правовідносин в європейських країнах можуть бути вирішені в межах більш традиційних для закордонного законодавства правових інститутів (інтелектуальної власності, персональних даних, відкритості державної інформації, недоторканності приватного життя тощо), то в українській реальності законотворчого процесу початку і середини 90-х рр. минулого століття дотримання наукової об'єктивності та професійної сумлінності часом було чимось вторинним, неактуальним порівняно з вимогами сьогочасної кон'юнктури, прагненням домогтися перемоги в міжвідомчих суперечках.

Однак деякі правові питання, пов'язані з розвитком у нашій країні інформаційного суспільства, вирішені. Закон запровадив визначення двох найважливіших суб'єктів інформаційних правовідносин – володаря інформації й оператора інформаційної системи. Найважливіша правомочність власника інформації – право дозволяти чи обмежувати доступ до інформації, визначати порядок і умови такого доступу. Створення інформаційних систем різного призначення і забезпечення доступу до інформації, яку вони містять, згадується як функція державних органів і органів місцевого самоврядування поруч з їхньою участю в розробленні та реалізації цільових програм застосування інформаційних технологій. Що стосується державних інформаційних систем, то вони створюються в цілях реалізації повноважень державних органів і забезпечення обміну інформацією між ними.

Отже, у дослідженні обґрунтовано основні передумови перетворення інформаційного забезпечення державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України: традиційні моделі управління регіоном виявилися неадекватними інформаційним можливостям; ТОДС мають значні статистичні ресурси; нові підходи до використання ІКТ дають можливість реалізації чинників, що впливають на ефективність державного управління, на основі РСІАС; зміна інституційного середовища в 1990-х рр. супроводжувалася появою нових форм господарювання, різноманіттям форм власності і значним зростанням числа суб'єктів господарювання; інституційні перетворення вплинули на закони в області інформатизації і статистики, а також на державну програму статистичних робіт, види економічної діяльності, які підлягають спостереженню, методи збирання, оброблення та надання інформації; використання ІКТ

сприяло модернізації управлінських процесів, що забезпечують підтримку ухвалення рішень з основних завдань державного управління, спрямованих на задоволення потреб суспільства.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Одними з основних завдань є: забезпечення ефективної міжвідомчої інформаційної взаємодії, побудова єдиної інформаційної вертикалі державного управління, підвищення доступності державних послуг для населення й організацій, а також рівня кваліфікації професійної підготовки працівників органів державної влади у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Завдання державної підтримки вітчизняного конкурентоспроможного виробництва у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, розвитку національної інфраструктури зв'язку, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність окремих органів державної влади виділені в спеціальні державні і відомчі програми і проекти.

У програмі передбачається реалізація заходів за 7 основними напрямками:

- 1) формування системи стандартів і рекомендацій у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні;
- 2) забезпечення ефективної міжвідомчої інформаційної взаємодії на основі інформаційно-комунікаційних технологій та інтеграція державних інформаційних систем;
- 3) забезпечення ефективності взаємодії органів державної влади з населенням та суб'єктами господарювання на основі інформаційно-комунікаційних технологій;
- 4) впровадження інформаційних систем управління діяльністю органів державної влади;
- 5) створення інформаційних систем органів державної влади, що забезпечують діяльність Президента України, уряду, Верховної Ради України;
- 6) створення типових програмно-технічних рішень підтримки діяльності органів державної влади;
- 7) управління реалізацією заходів програми.

Успішне виконання даної програми є запорукою налагодження ефективних інформаційно-комунікаційних зав'язків між усіма гілками й інститутами державного управління.

Список використаних джерел:

1. Johnston R. Service operations management: return to roots. *International Journal of Operations and Production Management*. 1998. Vol. 19. № 2. P.104–124.
2. Johnston R. Service operations management: from the roots up. *International Journal of Operations and Production Management*. 2005. Vol. 25. № 12. P.1298–1308.
3. A Software Metrics Survey / S.D. Conte, H.E. Dunsmore, V.Y. Shen, W.M. Zage. Purdue University, Purdue e-Pubs, USA. 1987. URL: <http://docs.lib.purdue.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1620&context=cstech>.
4. Sirias C. Project Metrics for Software Development. 2009. URL: <http://www.infoq.com/articles/project-metrics>.
5. Оценка и управление качеством процесса разработки программного обеспечения на основе моделей зрелости / В. Шеховцов, М. Годлевский, И. Брагинский. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий*. 2011. Т. 5. Вып. 2 (53). С. 22–27.
6. Соглашение об уровне услуг. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/SLA>.
7. Соглашения об уровне обслуживания / Электронный ресурс сообщества программистов. URL: <http://habrahabr.ru/post/27883/>.
8. Nancy Y.N. Metrics for Agile Projects: Finding the Right Tools for the Job. An ESI International White Paper. URL: <http://www.projectsmart.co.uk/docs/metrics-for-agile-projects.pdf>.

І. О. Парубчак, доктор наук
з державного управління, завідувач кафедри
публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

О. Я. Гримак, кандидат економічних наук, доцент,
декан факультету економіки та менеджменту
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Досліджено засади трансформації соціально-економічного розвитку держави в сенсі інноваційного підходу до становлення туристичної галузі. Проаналізовано державну політику у сфері туризму для забезпечення публічного інтересу та доступності наданих послуг для соціальних туристів. З'ясовано необхідність створення умов для масового відпочинку населення з можливістю вільного доступу громадян до об'єктів туристичної галузі. Обґрунтовано важливість державної політики комплексного розвитку туризму як однієї із пріоритетних галузей економіки України.

Ключові слова: державна політика, туризм, соціально-економічний розвиток, економіка, галузь, трансформація, публічний інтерес, послуги.

I. O. Parubchak, O. Ya. Grimak. Social and economic aspects of the state policy of complex development of tourism sphere in Ukraine

Countries in which the main world centers of tourism have formed, have turned tourism into state policy, placing it in the center of development of commodity-money relations, the main type of employment, development of national culture. Ukraine has a high tourist and recreational potential, its unique natural and recreational resources, national and world cultural heritage sites are concentrated on its territory. However, not always the tourist potential of our state is used to the full extent; in order to have the most effective development of tourist potential a number of cardinal measures are needed, among which the state occupies an important place.

In the narrow sense, tourism is a temporary travel of citizens in health care, recreation, cognitive, physical culture, sports, professional, business, religious and other purposes without engaging in activities related to receiving income from sources in a state of temporary residence. Tourism in the broadest sense is a sphere of tourism, a complex system, which, being part of the social sphere, at the same time, belongs to the complex inter-branch object of public administration.

The objectives of tourism policy include social, economic, cultural and ideological and educational, organizational, environmental trends. The role, goals, objectives, principles and directions of the state's activities in the field of tourism are in the state policy in the field of tourism. In its turn, tourism policy, being an integral part of the domestic and foreign policy of the state, is enshrined in program and strategic acts. The unity of the goals and objectives of the state's development will allow successful implementation of the program-specific tools for the growth of the cultural level, the spiritual potential and the well-being of society and of every citizen.

This requires the formation of an affordable and comfortable environment; improving the quality and competitiveness of the tourism product on the domestic and world markets; implementation and strengthening of the social role of tourism, including the development of social, health and recreation, children, youth and youth

© **І. О. Парубчак, О. Я. Гримак, 2018**

tourism; improvement of the system of management and statistical accounting in the field of tourism; ensuring the growth of the economy and quality of life of the population through the development of tourism; comprehensive security in the field of tourism-sustainable development of tourism services; promotion of tourism product in domestic and international tourist markets.

The principles of tourism development in Ukraine should be – the use of an integrated approach to the development of tourism; integration of tourism development into all spheres of economy and social life of society; innovative nature of tourism development; stimulation of entrepreneurial initiatives of participants of tourist business, creation of conditions for the growth of the number of small enterprises; providing intercultural communication and international cooperation in organizing tourist programs and balancing the interests of all participants in the tourism development process.

Public administration in the field of tourism should be aimed at ensuring public interest, which consists in the need to ensure the personal safety of tourists, the protection of their rights and legitimate interests; effective control over the quality and safety of tourism industry services, ensuring their availability for social tourists; reliability, stability and predictability of functioning of the national tourism market, presence of competition on it, protection of economic interests, including in foreign markets; the persistence and effectiveness of the functioning of the public administration system of tourism, providing citizens with quality and affordable public services.

In order to implement and finance these requirements, state programs are adopted with a system of state policy measures and instruments that ensure, within the framework of the implementation of key public functions, the achievement of the priorities and objectives of state policy in the field of socio-economic development and security. In choosing the programmatic mechanism of state financing and the implementation of public investment to ensure the development of domestic and foreign tourism in Ukraine, numerous models have been proposed.

Key words: state policy, tourism, socio-economic development, economy, industry, transformation, public interest, services.

Постановка проблеми. Держави, в яких сформовані основні світові центри туризму, перетворили туризм на державну політику, основний вид зайнятості населення, поставили його в центр розвитку товарно-грошових відносин. Україна має високий туристично-рекреаційний потенціал, на її території зосереджені унікальні природні та рекреаційні ресурси, об'єкти національної та світової культурної спадщини. Але не завжди туристичний потенціал нашої держави використовується повною мірою. Для більш ефективного розвитку туристичної галузі необхідна низка системних заходів державного значення та державного масштабу.

Відповідно до основних засад соціально-економічного розвитку, одним із головних напрямів трансформації держави до інноваційно-соціального орієнтованого типу є створення умов для покращення якості життя громадян. Важливий також розвиток інфраструктури відпочинку і туризму, забезпечення якості, доступності та конкурентоспроможності туристичних послуг [2]. У багатьох країнах світу туризм давно є одним з основних елементів життя суспільства, він приносить істотну частину національного доходу. Туризм не стільки самодостатня сфера, скільки стимулююча, бо розвиток туризму неможливий без комплексного розвитку транспорту, зв'язку, рекреаційних територій, готельного господарства, культурних споруд та інших об'єктів туристичної індустрії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі з державного управління пріоритетними напрямками державної політики в галузі туризму називають соціальний туризм, зокрема лікувально-оздоровчий, спортивний, етно-культурний та екологічний [4]. До розвитку туризму відносять соціальні, економічні, культурно-ідеологічні й освітні, організаційні, екологічні напрями зазначеної галузі.

Роль, цілі, завдання, принципи та напрями діяльності органів державної влади щодо розвитку туризму полягають у системній державній політиці. У свою чергу, туризм як складова частина внутрішньої та зовнішньої політики держави має бути регламентований програмно-стратегічними нормативно-правовими актами. Рівень розвитку держави залежить від ефективної реалізації цільових інструментів для зростання культурного рівня, духовного потенціалу і добробуту суспільства і кожного громадянина.

Наукова та навчальна література, як і нормативно-правові акти, містить багато дефініцій туризму, які зумовлені різними напрямками його дослідження [12]. На основі аналізу наукових визначень туризму, зокрема його обсягу, змісту і співвідношення зі суміжними категоріями, пропонуємо розглядати поняття туризму у відмінних категоріях. По-перше, як тимчасові по-дорожі громадян у лікувально-оздоровчих, рекреаційних, пізнавальних, фізкультурно-спортивних, професійно-ділових, релігійних та інших цілях без заняття діяльністю, пов'язаною з отриманням доходу. З позицій державного управління це складна система, яка, будучи частиною соціальної сфери, водночас належить до комплексного міжгалузевого об'єкта державного управління.

Мета статті – дослідження соціально-економічного впливу на розвиток туристичної сфери в Україні й обґрунтування необхідності ефективної діяльності органів державної влади в даній царині.

Для досягнення поставленої мети сформульовано такі завдання:

1. Дослідити засади трансформації розвитку держави в сенсі інноваційного підходу щодо становлення туристичної галузі.
2. Проаналізувати державну політику у сфері туризму щодо публічності та доступності послуг для соціальних туристів.
3. З'ясувати необхідність створення умов для масового відпочинку населення з можливістю вільного доступу громадян.
4. Обґрунтувати важливість державної політики комплексного розвитку туризму як однієї із пріоритетних галузей економіки України.

Виклад основного матеріалу. Державна політика комплексного розвитку туристичної галузі має стати різновидом соціального управління, реалізованого шляхом цілеспрямованого, організуючого і розпорядчого впливу держави на галузь туризму з використанням інститутів, що належать до різних гілок і рівнів публічної влади з метою надійного функціонування та стійкого розвитку туристичної галузі. У свою чергу, публічне управління у сфері туризму – це адміністративно-управлінська діяльність Президента України, уряду, а також державних і регіональних органів виконавчої влади у сфері туризму, їх посадових осіб, спрямована на виконання завдань, функцій, повноважень і забезпечення діяльності єдиної системи виконавчої влади України [10].

Публічне управління з розвитку туризму передбачає наявність цілей, завдань, суб'єктів, об'єкти, персоналу управління; правову регламентацію побудови і функціонування суб'єктів управлінської діяльності; компетенцію суб'єктів управління; функції; організаційну структуру; єдність, самостійність і взаємозалежність елементів системи; певні форми і методи діяльності; управлінські процедури. Механізми публічного управління у сфері туризму, як і в інших сферах життєдіяльності суспільства і держави, складається із суб'єктів управління, функцій, форм, методів управлінської діяльності.

Організація структури публічного управління має уособлювати відповідний управлінський процес, спрямований на формування й оптимізацію структури, сфер діяльності, завдань, функцій і повноважень органів виконавчої влади в галузі туризму, а також структури виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування, визначення їхніх прав і обов'язків [8]. Невід'ємною частиною процесу організації управлінської діяльності є чітке розмежування сфер діяльності, функцій і повноважень між державними та місцевими органами виконавчої влади в галузі туризму, а також визначення характеру участі саморегульованих організацій у реалізації окремих функцій публічного управління в туристичній галузі.

Поставлені завдання потребують формування доступного і комфортного середовища; підвищення якості та конкурентоспроможності туристичного продукту на внутрішньому і сві-

товому ринках. Реалізація та посилення соціальної ролі туризму, зокрема розвиток соціального, лікувально-оздоровчого, дитячого, юнацького та молодіжного туризму, неможлива без удосконалення системи державного управління в галузі туризму. Повинно забезпечуватися зростання якості життя населення завдяки розвитку туризму та комплексне забезпечення цієї галузі для сталого розвитку туристичних послуг, просування туристичного продукту на внутрішньому і міжнародному туристичних ринках.

Пріоритетними напрямками розвитку туризму в Україні мають стати: розвиток в'їзного туризму; уніфікація якості туристичних послуг у державі, узгодження їх із міжнародними стандартами; створення і розвиток комфортного інформаційного середовища, зокрема системи туристичної навігації, інформації про туристичні ресурси, посилення ролі туризму в освіті та формування культурно-громадянського потенціалу населення та координація зусиль щодо просування національного туристичного продукту [6].

Основними показниками ефективної діяльності органів державної влади щодо розвитку туризму варто вважати збільшення попиту на вітчизняний туристичний продукт, зокрема в результаті переорієнтації частини споживчого попиту з виїзних туристських напрямків на внутрішні; залучення більшої кількості іноземних туристів; збільшення кількості систематичних поїздок, розширення переліку послуг та пролонгація періоду перебування туристів на вітчизняних курортах, а особливо розвиток соціального туризму [11].

Принципами розвитку туризму в Україні повинні стати використання комплексного підходу; інтеграція розвитку туризму в усі сфери господарства і соціального життя суспільства; інноваційний характер; стимулювання підприємницьких ініціатив учасників туристичного бізнесу, створення умов для зростання кількості малих підприємств туристичної галузі; забезпечення міжкультурної комунікації та міжнародного співробітництва під час організації туристичних програм, збалансованість інтересів усіх суб'єктів розвитку туристичної галузі в Україні.

Логічним має стати дотримання законності та громадського порядку, ефективна протидія різноманітним проявам «тіньового права» у сфері туризму [9]. Повинно бути забезпечення адекватності законодавства щодо туристичної діяльності, що буде відповідати сучасному рівню розвитку туризму у світі. Формування сучасної інфраструктури туризму, належного інформаційного забезпечення галузі має поєднуватися з посиленням ролі та значення туризму для фізичного, інтелектуального і духовного розвитку громадян України.

Для реалізації і фінансування запропонованих принципів мають ухвалюватися державні програми із системою механізмів державного управління, що забезпечують в межах реалізації ключових державних функцій досягнення пріоритетів і цілей державної політики у сфері соціально-економічного розвитку [7]. Під час вибору системи механізмів державного фінансування і залучення державних інвестицій для забезпечення розвитку внутрішнього і зовнішнього туризму в Україні має бути запропоноване відповідне наповнення.

Серед них розвиток туристичної інфраструктури в усіх суб'єктах держави незалежно від рівня їхнього економічного розвитку, розвитку регіональної інфраструктури і рівня туристичного потенціалу відповідних територій; розвиток туристичної інфраструктури обмеженого числа суб'єктів держави, найбільш перспективних з погляду розвитку внутрішнього і в'їзного туризму, а також реалізація проектів, спрямованих на розвиток міжрегіональних туристичних можливостей та підвищення якості послуг.

Інформаційне забезпечення туристичної галузі має полягати у впровадженні та розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державного управління і місцевого самоврядування з метою підвищення якості та доступності публічних послуг [5]. Потрібно передбачити необхідність створення та забезпечення функціонування державної

туристичної інформаційної системи, а також центрів, що здійснюють моніторинг туризму й інформування туристів, туроператорів.

Важливою інформаційно-пропагандистською функцією органів державної влади є сприяння розвитку туристично-інформаційних центрів, а також інформування населення з питань розвитку туризму в Україні. Прогнозування і моделювання туристичної галузі має полягати у визначенні пріоритетних напрямів розвитку туризму в Україні, зокрема розроблення концепцій, доктрин і стратегій розвитку туризму або його окремих напрямів. Розроблення і реалізація державних та регіональних цільових програм розвитку туризму також належать до інформаційно-комунікативної сфери.

Бюджетне планування у сфері туризму передбачає діяльність щодо розроблення доповідей про основні результати та напрями роботи державних органів влади, поточних і довгострокових планів здійснюваних заходів у встановленій сфері діяльності [3]. Крім того, передбачається планування бюджетних асигнувань на реалізацію цільових програм розвитку туризму, на державну підтримку соціального й інших пріоритетних видів туризму в Україні, забезпечення фінансування заходів.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій передбачає оперативне регулювання управлінських відносин у галузі туризму, розроблення й ухвалення адміністративних актів органів державного управління в цій галузі, спрямованих на ефективне виконання посадових обов'язків державними службовцями, ліквідацію дублювання адміністративних функцій. Система координації публічного управління має бути спрямована на забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів виконавчої влади у сфері туризму й інших державних органів, а також об'єднань громадян для досягнення спільних цілей публічного управління.

Контроль органів державної влади є встановленням відповідності або невідповідності фактичного стану галузі туризму, системи публічного управління туризмом необхідному стандарту і рівню, вивчення й оцінка результатів загального функціонування туристичної галузі, встановлення співвідношення планованого і виконаного в системі публічного управління. Державна політика розвитку туризму має включати встановлення суб'єктами публічного управління загальнообов'язкових вимог і процедур для об'єктів управління з метою стійкого розвитку галузі туризму.

Наявність офіційного статистичного обліку у сфері туризму має забезпечувати інформаційні потреби держави і суспільства щодо повної, достовірної, науково обґрунтованої та своєчасно наданої офіційної інформації про стан і розвиток туризму, туристичної індустрії й оцінки її внеску у валовий внутрішній продукт, а також про оцінку потоків, навантаження на туристичні ресурси, об'єкти туристичної індустрії та навколишнє середовище, про рівень задоволення туристичного попиту і відповідності потребам [1].

Організаційно-фінансовий облік галузі туризму повинен передбачати фіксування в кількісному вираженні всіх чинників, що впливають на організацію, функціонування і розвиток публічного управління в цій сфері. Зміни в політичному, соціально-економічному житті нашого суспільства, досвід функціонування українського і світового туристичних ринків потребують нових підходів до реалізації державної політики розвитку туристичної галузі.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного аналізу нами обґрунтовано публічний інтерес до галузі туризму, який полягає в необхідності гарантування особистої безпеки туристів, захисту їхніх прав та законних інтересів в Україні та за кордоном; здійснення ефективного контролю за якістю і безпекою послуг туристичної індустрії, забезпечення їхньої доступності для соціальних туристів; стабільності та передбачуваності функціонування національного туристичного ринку, наявності на ньому конкуренції, захищеності економічних інтересів держави.

Держава повинна сприймати туристичну діяльність як одну із пріоритетних галузей розвитку, сприяти даній сфері, визначати і підтримувати пріоритетні напрями туристичної діяльності, формувати уявлення про Україну як державу, сприятливу для туризму, здійснювати підтримку і захист туристів. Органи місцевого самоврядування повинні відповідати за створення умов для масового відпочинку мешканців і організацію облаштування місць масового відпочинку населення, зокрема, забезпечення вільного доступу громадян до об'єктів загального користування. Органи державної влади на місцях в установленому чинним законодавством порядку мають бути наділені окремими повноваженнями створення умов для розвитку туризму.

Список використаних джерел:

1. Бартошук О.В. Моделі розвитку індустрії туризму (зарубіжний досвід). Держава і регіони. Серія «Економіка та підприємництво». 2011. № 2. С. 62–68.
2. Внутрішній туристичний ринок України виявився під загрозою. 2011. URL: http://www.turkrajina.info/news/vnutrishnij_turistichnij_rinok_ukrajini_vijavivsja_pid_zagrozoju/2011-11-24-2065.
3. Войтушенко О.П. Управління якістю як невід'ємна частина діяльності туристичних та авіаційних підприємств. Наукові записки Київського університету туризму, економіки і права. 2011. Вип. 9. С. 307–315.
4. Гоцій Н.М., Яремко Л.А. Проблеми та перспективи розвитку туристичних послуг в умовах глобалізації. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. № 1. С. 105–109.
5. Колесник О.О. Оцінка інвестиційного забезпечення розвитку туризму в Україні. Економіка. Управління. Інновації. 2011. № 2 (6). URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2011_2/11kootvy.pdf.
6. Криховецький І.З. Туристична індустрія: стан, проблеми та перспективи розвитку. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені короля Данила Галицького. 2011. № 3. С. 158–166.
7. Парубчак І.О. Роль засобів масової інформації у взаємодії органів публічної влади із суспільством на засадах відкритості та прозорості. Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління». Вип. № 2 (7). 2017. С. 239–249.
8. Станіславська Г.А., Пробоїв О.А. Передумови та перспективи розвитку туристичної галузі України в контексті політики державного регулювання. Науковий вісник Ужгородського університету. 2011. Вип. 33. Ч. 3. С. 164–169.
9. Стручок Н.М. Вплив державного регулювання на ринок туристичних послуг в Україні. Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць. 2011. Вип. 21.5. С. 93–98.
10. Стойка В.О. Актуальні проблеми та перспективи розвитку туристичної галузі як пріоритетного напрямку інвестування соціальної сфери. Науковий вісник ЧДІЕУ: зб. наук. праць. 2011. № 1 (9). С. 93–101.
11. Темник І. О. Соціокультурні аспекти реалізації макропроектів міжнародного туризму як інструмент підвищення туристичної конкурентоспроможності України. Науковий вісник НЛТУ України: зб. наук.-техн. праць. 2011. Вип. 21.6. С. 39–45.
12. Телетов О.С., Косолап Н.Є. Особливості та перспективи маркетингу туристичних послуг в Україні. Маркетинг і менеджмент інновацій. 2012. № 1. С. 21–34.

В. К. Подорваний, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

**КОМПОНЕНТНА СТРУКТУРА ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ**

У статті створено компонентну структуру формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Зокрема, обґрунтовано компонентну структуру формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Побудовано системну модель державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Ключові слова: соціальний розвиток, компонентна структура, державне регулювання, специфічні умови навчання, системна модель.

V. K. Podorvaniy. The component structure of formation of mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions

Problem setting. Studying of real practice of providing of the social help and support of workers in higher education institutions with specific training conditions shows that now only some measures concerning certain workers are implemented – there is a financial support in cases of serious vital problems, the temporary accommodation in hostels is allocated, treatment and rest of workers' children are paid while there are no complete mechanisms in the given activity.

Recent research and publication analysis. State regulation of development of higher educational institutions was investigated in many works of domestic and foreign scientists. However mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions still remain insufficiently studied.

Paper objective. The paper objective is creation of the component structure of formation of mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions.

Paper main body. The component structure of formation of mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions is created in the article. In particular, the component structure of formation of mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific conditions training is proved. The system model of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions is constructed.

Conclusions of the research. 1. The component structure of formation of mechanisms of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions is proved. It is emphasized that this structure has to contain information, standard and legal, organizational and financial ensuring. The mechanisms created by means of the specified component structure provide social protection and support of both various categories of personnel, and educational staff of higher education institution with specific training conditions.

The system model of state regulation of social development of higher educational institutions with specific training conditions is constructed. The given system model provides existence of the subject and object influence directed on the social needs, expectations, social status and social activity of workers of higher educational institutions with specific training conditions which change as a result of use of adequate mechanisms of state regulation.

Key words: social development, component structure, state regulation, specific conditions of training, system model.

© **В. К. Подорваний**, 2018

Механізми державного управління

Постановка проблеми. Вивчення реальної практики надання соціальної допомоги та підтримки працівників у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання показує, що у цей час реалізуються тільки деякі заходи відносно окремих працівників – виявляється матеріальна допомога у випадках виникнення серйозних життєвих проблем, виділяється тимчасове житло у гуртожитках, оплачуються путівки на лікування й відпочинок дітям працівників тощо, у той час як цілісних механізмів у цій діяльності немає.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання розвитку вищих навчальних закладів досліджувалося у багатьох працях вітчизняних і закордонних учених, зокрема: О. Грішнєвої [2], В. Коврегін [3], В. Шиловой [5] та ін. Однак механізми державного регулювання соціального розвитку вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання у нинішніх умовах є недостатньо вивченими.

Мета статті – створення компонентної структури формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Для досягнення поставленої мети у межах даної статті поставлено та вирішено такі завдання:

- обґрунтування компонентної структури формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання;
- побудова системної моделі державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивно необхідним у сучасних умовах є створення науково обґрунтованої компонентної структури формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, що являє собою сукупність засобів обліку й впливу на чинники соціального розвитку та дозволяє досягати поставлених соціальних цілей (рис. 1) [4].



Рис. 1. Компонентна структура формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання

Основний зміст такої компонентної структури полягає у тому, що за допомогою необхідного нормативно-правового, матеріального, інформаційного й організаційного забезпечення здійснюється формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які у свою чергу забезпечують соціальний захист і підтримку різних категорій персоналу і навчальних колективів закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Зазначені засоби утворюють комплекс компонентів діяльності щодо реалізації соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, кожний з яких, у свою чергу, можна конкретизувати через виділення основних форм.

Так, організаційне забезпечення припускає створення відповідних організаційних підрозділів у структурі управління персоналом. Інформаційне забезпечення засноване на системі соціальних індикаторів і системі збору й обліку даних, що характеризують положення персоналу закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання (з використанням сучасного програмного забезпечення) [2; 3].

Нормативно-правове забезпечення припускає розробку й прийняття локальних нормативних актів – колективного договору, положень щодо окремих напрямків соціальної політики.

Матеріальне забезпечення включає фінансові ресурси з бюджетних і позабюджетних коштів закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання й матеріально-технічні ресурси, куди варто віднести, у тому числі, об'єкти соціальної інфраструктури закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання, такі як медичні й спортивно-оздоровчі центри, підприємства громадського харчування й сервісу, санаторії-профілакторії, літні бази відпочинку тощо [1].

Особливо варто виділити у сучасній соціальній ситуації засоби виховного характеру, що мають на меті підвищення рівня мотивації управлінської й іншої категорій персоналу як суб'єктів соціального розвитку, виховання активної позиції й почуття соціальної відповідальності як керівництва закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання, так і його працівників.

Як відомо, основними ознаками будь-якої керованої постійно діючої системи є наступні:

- наявність цілей, що визначають її спрямованість;
- присутність взаємозалежних структурних елементів – суб'єкта й об'єкта;
- дієвість механізмів управління (методів, способів, форм) і функцій системи зворотного зв'язку [4].

Таке розуміння дозволяє побудувати системну модель державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, яка передбачає наявність суб'єктно-об'єктного впливу, спрямованого на соціальні потреби, очікування, соціальний стан і соціальну активність працівників закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які змінюються внаслідок застосування адекватних механізмів державного регулювання, що відображається на якості праці й кадровій ситуації у закладі вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

При цьому доцільно застосовувати поетапний підхід до створення у вищому навчальному закладі зі специфічними умовами навчання системи державного регулювання соціальним розвитком. На кожному етапі визначаються мета, зміст і методи діяльності, необхідні ресурси й очікувані результати [5].

Зокрема, метою й змістом першого етапу є моніторинг соціальної ситуації у вищому навчальному закладі зі специфічними умовами навчання, у процесі якого вивчається соціальний стан, соціальні потреби й очікування різних категорій персоналу за допомогою різних видів опитувань, що дозволяє створити інформаційну базу для визначення пріоритетних напрямків соціальної політики закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Другий етап є основним, тому що тут на колегіальній основі повинні бути вироблені принципи й норми соціально орієнтованої діяльності у вищому навчальному закладі зі специфічними умовами навчання. Найбільш доцільно організувати цю роботу через широке залучення персоналу й групове обговорення, можливе залучення зовнішніх експертів, організацію ділових ігор, мозкових штурмів. У результаті повинна бути створена концепція соціальної політики закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання [1; 3].

Одночасно із цією діяльністю у вищому навчальному закладі зі специфічними умовами навчання повинна проводитися робота зі створення організаційного механізму забезпечення соціального розвитку – структурних підрозділів, служб і громадських організацій, їхнього організаційного оформлення та забезпечення кадрами, навчання фахівців, розробки посадових інструкцій і положень, бюджету служби.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Загалом, за результатами проведеного дослідження узагальнено наступне:

1. Обґрунтовано компонентну структуру формування механізмів державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Підкреслено, що дана структура повинна містити інформаційне, нормативно-правове, організаційне та фінансове забезпечення. Сформовані за допомогою зазначеної компонентної структури механізми забезпечують соціальний захист і підтримку як різних категорій персоналу, так і навчальних колективів закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

2. Побудовано системну модель державного регулювання соціального розвитку закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, яка передбачає наявність суб'єктно-об'єктного впливу, спрямованого на соціальні потреби, очікування, соціальний стан і соціальну активність працівників закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які змінюються внаслідок застосування адекватних механізмів державного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Головаха Є. Соціальний захист населення і соціальна політика в Україні. Соціальна політика і соціальна робота. 1996. № 1. С. 39–43.
2. Грішнова О. Соціальна відповідальність університетів України: порівняльний аналіз та основні напрями розвитку. Економіка. 2014. № 5(158). С. 11–17.
3. Коврегін В. В. Механізми державного регулювання стабілізації кадрового корпусу вищих навчальних закладів. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 4. С. 76–78.
4. Оболенська Т. Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід. К.: КНЕУ, 2001. 208 с.
5. Шилова В. І. Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг. Держава та регіони. 2006. № 4. С. 191–194. (Серія: Державне управління).

А. М. Пугач, доктор наук
з державного управління, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

Н. Л. Шпортюк, кандидат наук
з державного управління, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

І. А. Воловик, кандидат економічних наук, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

О. В. Лебеденко, кандидат економічних наук, доцент
Дніпровського аграрно-економічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Результати наукового дослідження полягають у вирішенні важливої науково-прикладної проблеми – концепції адміністративно-територіальної реформи та вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні. Тому у статті наведені та обґрунтовані шляхи щодо покращення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ключові слова: державне управління, адміністративна реформа, локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальні громади.

A. M. Pugach, N. L. Shportiuk, I. A. Volovyk, O. V. Lebedenko. The development of the public administration system by virtue of administrative reforms in Ukraine

The concept of administrative reform consists, on the one hand, in the complex reorganization of the existing in Ukraine system of the public administration by means of all spheres of the public life. On the other hand – in the development of some institutions of the public administration, which Ukraine has not created as a sovereign state yet.

The results of scientific research consist in the solving an important scientific-applied problem – the concepts of administrative-territorial reform and the improvement of the system of the territorial organization of the power in Ukraine.

Administrative-territorial reform is the obligatory condition for a European integration, but this does not necessarily mean a change in the administrative map of the state. Therefore, the article gives and substantiates the ways to improve the administrative-territorial reforms in Ukraine.

Territorial reforms in Ukraine were late for ten years. Before the society is ready to reform psychologically, the credit of trust in the government is not lost yet, therefore the reform can be successful. Given the importance, the reform of the administrative-territorial system should be prepared and implemented within a short time. A prerequisite for the success of the reform is broad information support and public participation in this process.

Key words: public administration, administrative reform, local democracy, local government, territorial communities.

Постановка проблеми. Поняття адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові наявної в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

© **А. М. Пугач, Н. Л. Шпортюк, І. А. Воловик, О. В. Лебеденко, 2018**

Наразі вельми актуальними є наукові дослідження, що спрямовані на вирішення важливої науково-прикладної проблеми – формування концепції адміністративно-територіальної реформи та вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні.

Адміністративно-територіальна реформа є обов'язковою умовою на шляху євроінтеграції, але вона не обов'язково означає зміну адміністративної карти держави. Загалом, в Україні та за кордоном проблема вдосконалення системи державного управління, проведення адміністративної реформи фокусується на інституційних та організаційно-правових засади цього процесу. Тому обґрунтування шляхів щодо покращення адміністративно-територіальної реформи в Україні є важливим завданням для науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз результатів демократичних перетворень в Україні через призму сучасних процесів глобалізації припускає необхідність запровадження більш ефективної і дієвої системи державного управління, зокрема через проведення адміністративної реформи. Це пов'язано з тим, що за останні десять років, не тільки у вітчизняних, а й в іноземній науці, відбувається обговорення, проблемних питань, пов'язаних з виконанням адміністративно-територіальної реформи.

Значний внесок у розвиток проблемних питань щодо адміністративного реформування зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В. Князєв, І. Козюра, І. Василенко, І. Грицяк, В. Лемак, Н. Нижник, Л. Сморгунов, Є. Уткін, О. Білорус, Є. Буравльов, В. Воротін, Р. Войтович, В. Гельбрас, Є. Маруняк, І. Надольний, Н. Симонія, Г. Ситник та інші. Особливий інтерес становлять праці зарубіжних учених В. Іванова, Дж. Олсена, Дж. Сороса. Проте в умовах сучасної ситуації необхідно дослідити можливості формування нової системи державного управління з урахуванням потреб суспільства на проведення адміністративної реформи.

Метою статті є обґрунтування нової системи державного управління через проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна реформа має здійснюватися у декілька напрямках. По-перше, створення нової нормативно-правової бази, що регулює державне управління в Україні. По-друге, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів для реалізації державного управління. По-третє, нової кадрової системи державного управління. По-четверте, зміцнення й формування нової фінансової та економічної основи для функціонування державного управління. По-п'яте, науково-інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів для наукового та інформаційного моніторингу функціонування [4].

Реформування організаційних структур виконавчої влади – це найбільш складна проблема адміністративної реформи в Україні. Після проголошення державної незалежності України, обсяг управлінської діяльності збільшився у деяких районах у 20 – 30 разів і деякі з них (оборони, зовнішньої політики) – були створені заново. Тому такий метод реформування як апаратний контроль та його скорочення, типовий для радянської епохи, сьогодні не може розглядатися як ефективний. Він вимагає систематичного підходу, який дозволяє визначити кількість і структуру органів виконавчої влади, які є оптимальними для України.

У ході реформування системи Україна стикається з проблемами організації нового типу виконавчої влади. Наявна структура української влади є однією з перешкод до економічного зростання. Міністерства не змогли розробити і здійснити ефективну політику, зменшити розмір тіньової економіки, для запобігання погіршення стандартів охорони здоров'я та освіти, збільшити нерівність у розвитку регіонів. Державна служба є неефективною, бо вона ще не повністю трансформована в інституцію, що забезпечує реалізацію державної політики. Заходи з адміністративної реформи основані на принципах функціонування виконавчої влади демократичної, соціальної і правової держави, серед яких ті, що мають ключові значення у всьому світі:

Механізми державного управління

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, – повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність здійснення функцій і повноважень виконавчої влади від законодавчих і судових органів у межах, визначених Конституцією та законами України;
- здійснення внутрішнього і судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з точки зору забезпечення поваги до людини та правосуддя, а також безперервне підвищення ефективності державного адміністрування;
- відповідальність органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб за їх рішення, дії або бездіяльність громадян, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади у ключових органах виконавчої влади є політичними посадами.

Але з точки зору подальших перспектив розвитку суспільних відносин в Україні більш доцільно мати практично протилежну мету: не збільшувати владу, а зменшувати відповідальність. Поінформованість при такому підході може стати важливим стимулом для поліпшення реформ та зменшення конфронтації між регіональними лідерами та центральною владою. На наш погляд, більшість органів влади має зосереджуватися на рівні місцевого самоврядування. У сучасних економічних умовах ця ситуація найбільш бажана місцевими лідерами. Проте з часом вони повинні усвідомити «тяжкість» цього тягаря. Тому зміцнення системи місцевого самоврядування, особливо якщо цей процес і у майбутньому буде керуватися міжнародним співтовариством, призведе до добровільного перерозподілу повноважень (і, по суті, до відмови від частини цих повноважень) між місцевими органами влади та територіальними громадами (або їх громадськими організаціями) на користь останніх [4].

Таким чином, реалізується принцип самоврядування. Аналіз наявної організації територіальної структури та системи місцевого самоврядування виявив ряд недоліків, які суттєво впливають на ефективність управлінської діяльності, зокрема

- регіональний та місцевий рівень управління розвинувся відповідно до системи адміністративно-територіальної системи України, яка була введена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина територіальних одиниць самоврядування (зокрема сіл, селищ, міст обласного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансово-економічних ресурсів;
- за конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – система адміністративно-територіальних одиниць не координується: в адміністративних межах деяких населених пунктів є інші населені пункти, територіальні громади яких діють відповідно до Конституції України як самостійний суб'єкт місцевого самоврядування [1].

У зв'язку з цим виникає проблема розмежування прав самоврядування різних територіальних громад, які співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці; – на обласному та районному рівнях влади, де як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування (тобто два центри державного управління) працюють одночасно, через відсутність належної правової бази для диференціації повноважень цих органів, існує небезпека конкуренції їхньої компетенції; – не була сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, які дозволять їм надавати повноцінні державні послуги.

Зважаючи на вищесказане, ми вважаємо, що у процесі перетворення територіальної структури та системи місцевого самоврядування ми маємо спиратися як на національний досвід, так і на європейську практику.

У той же час доцільно проводити процес трансформації у три етапи з урахуванням:

- конституційних та законодавчих принципів організації та функціонування держави;

Механізми державного управління

- унітарної форми державної системи, яка забезпечує збереження єдності України;
- сучасних тенденції інтеграційних процесів з огляду на потребу у політиці об'єднання малих територіальних громад, консолідації адміністративно-територіальних одиниць самоврядування, формування агломерацій населених пунктів, економічного районування;

- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
- одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;

- об'єктивної необхідності децентралізації державного управління, децентралізації, делегування та передачі функцій та повноважень на надання державних та громадських послуг.

Встановлення у ході здійснення адміністративної реформи чітких правових принципів між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має відбуватися наступним чином:

- поступове розмежування сфер відповідальності та повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які працюють на одному і тому ж територіальному рівні;

- розподіл повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у загальних сферах їх діяльності (освіта, охорона здоров'я, культура, правоохоронна діяльність тощо);

- створення нової системи управління державним сектором з чітким визначенням ролі та місця місцевих державних адміністрацій у сфері управління державною власністю та корпоративними правами [2].

Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» є основними правовими документами, що визначають сучасну практику управління регіонами. Вони, з одного боку, формулюють принципи збереження України як унітарної держави, гармонізації інтересів регіонів з національними та міжрегіональними інтересами, а з іншого – передбачають можливість передачі повноважень регіональних органів у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку.

Відповідно до Конституції України, територіальна структура країни базується на принципах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, балансу соціально-економічного розвитку регіонів, враховуючи їх історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, етнічні та культурні традиції. На нашу думку, надмірна централізація влади стримує розвиток регіонів, органи місцевого самоврядування є недосконалими і фактично безсильними, сама структура державної влади породжує часті конфлікти між галузями та рівнями влади, між державною владою та місцевим самоврядуванням.

Нинішня модель державного управління, в якій відбувається більша централізація, ніж незалежність, а адміністрація – це більше, ніж менеджмент, зіграла свою роль у формуванні нашої держави та перешкоджає її подальшому розвитку. Стає очевидним, що системні зміни у регіональній політиці не можуть бути реалізовані лише центральною владою, і, крім того, вона не вийде за межі будь-яких змін, якщо вона не бачить збалансовану та відповідальну позицію від регіональних лідерів. Саме тому регіональна політика повинна визначатися як така діяльність держави, яка спрямована на адміністративну та економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносини між центром та територіями з метою забезпечення збалансованого шляхом найбільш ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів [3]. Водночас основними принципами державної регіональної політики мають стати:

Механізми державного управління

- чіткий розподіл повноважень регіонів, відповідно до законів України, між центральними та місцевими органами влади, органами самоврядування, враховуючи принципи децентралізації та дотримання національних інтересів;
- збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, згладжування міжрегіональних дисбалансів, забезпечення рівноправних соціальних стандартів якості та рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;
- збереження оптимального балансу між політикою регіональної та секторальної влади;
- оптимальне використання природних ресурсів регіонів, їх географічне розташування, інфраструктури, конкретних людських ресурсів;
- екологізація соціально-економічного розвитку;
- створення фінансових, організаційно-правових умов для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- впровадження ефективного механізму участі місцевих органів влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень на державному рівні з питань регіональної політики;
- розробка офіційного механізму державної підтримки програм регіонального розвитку.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Територіальні реформи в Україні запізнилися на десять років. До реформи суспільство готово психологічно, кредит довіри до уряду ще не втрачено, тому реформа може бути успішною. З огляду на важливість, реформа адміністративно-територіального устрою повинна бути підготовлена та реалізована за короткий час. Передумовою успіху реформи є широка інформаційна підтримка та участь громадськості у цьому процесі.

Список використаних джерел:

1. Бегей І. П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. Аспекти публічного управління. 2015. № 9. С. 57-63.
2. Панкулич Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і Україна: автореф. дис. к. політ. наук: 23.00.02. К., 2013. 20 с.
3. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід / І. О. Кресіна та ін.; за ред. І. О. Кресіної; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Логос, 2011. 399с.
4. Шпортюк Н.Л. Організаційно-правові засади муніципального господарювання у країнах ЄС: досвід для України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 2. С. 278-288.

Г. Б. Сабурова, аспірант
Полтавської державної аграрної академії

**КЕРУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЮ ДОКУМЕНТАЦІЄЮ
В УСТАНОВАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ОДНА З ФУНКЦІЙ
МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Керування документацією є однією з функцій механізму державного управління. Управлінські документи можемо розглядати як невіддільну складову механізму державного управління. Саме керування управлінською документацією сприяє досягненню належного рівня управління, а кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру державного апарату. Зусилля фахівців, які здійснюють керування документацією в органах виконавчої влади, мають бути спрямовані на створення високоефективної системи управління всім комплексом документаційних ресурсів на всіх стадіях дії документів з метою досягнення цілей менеджменту у будь-якій організації чи установі, а особливо у державному управлінні.

Ключові слова: керування документацією, функція механізму державного управління, управлінські документи, органи виконавчої влади, управлінський вплив, досягнення цілей менеджменту, документаційні ресурси.

G. B. Saburova. Records management in the institutions of the executive authority as function of public administration

The article is devoted to highlighting the management of managerial documentation in executive agencies as a function of public administration. The modern scientific and practical world considers information as the most important management resource. Documentation is a prerequisite for the inclusion of information in information resources, and the document is the main form of organization of information in management. A good level of management is largely achieved through the management of managerial documentation. The article focuses on the functions of managerial documentation, describes the stages of ensuring the operation and management of documentation in executive agencies, as well as outlines some differences in the nature of information contained in managerial documents. It is emphasized that document management is closely related to management problems. The author of the article notes that managerial documentation can be considered as an integral part of the public administration mechanism. The article argues that managerial documents are one of the main components of the structure of the public administration mechanism, the proper management of which increases the efficiency of public administration, and each of the functions of public administration is a certain type of administrative influence that penetrates the entire structure of the state apparatus. Management determines the meaning and nature of managerial action, this is the role that the state apparatus carries out in order to influence the social system in order to achieve the goals of the state. The efforts of specialists who manage managerial documentation in executive agencies should be aimed at creating a highly effective system for managing the entire set of document resources at all stages of the operation of documents in order to implement management objectives in any organization and institution, and especially in public administration.

Key words: records management, function of public administration mechanism, managerial documents, executive bodies, managerial influence, achievement of management objectives, documentation resources.

Постановка проблеми. Актуальність теми полягає у тому, що соціально-економічні процеси, які відбуваються у суспільстві, потребують державного управління, що є важливим чинником забезпечення якісного функціонування державної влади. Інформація у документах відіграє важливу роль у процесах управління, передаючи управлінські рішення від суб'єкта до об'єкта управління та сигналізуючи про зворотну реакцію. У цьому сенсі управлінська документація може розглядатись як невіддільна складова механізму державного управління, а

© Г. Б. Сабурова, 2018

керування нею – як одна із функцій механізму державного управління. Саме керування управлінською документацією допомагає досягти належного рівня управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання керування управлінською документацією як одна із функцій механізмів державного управління є недостатньо вивченим. У науковій літературі не так багато публікацій присвячено висвітленню питань та проблем документального забезпечення у здійсненні управлінської діяльності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Цікавими з такої точки зору є праці М.В. Ларіна [1] та Ю. І. Палеха [2]. Проте більшість науковців [3; 4; 5] розкривають дане питання дотично, у контексті комплексного дослідження проблем державного управління. Уважаємо, що наукова розробка комплексної системи керування управлінською документацією залишається важливою документознавчою проблемою. Це зумовлено посиленням ролі управлінської документації у сучасному суспільстві та зростанням її інформаційного впливу, що вимагає формування професійної служби, яка б компетентно займалась управлінською документацією з метою подальшого включення її до системи суспільної комунікації.

Мета статті – дослідження управлінських документів в установах виконавчої влади, як складової механізмів державного управління, а керування управлінською документацією розглядається як одна з функцій структури механізмів державного управління. Відповідна увага звернута на питання модернізації системи державного управління та переліку завдань, що сприятимуть вирішенню цих питань завдяки керуванню управлінською документацією, що містить належні управлінські рішення.

Виклад основного матеріалу. Керування документацією як наукова категорія тісно пов'язане з інформацією, яка розглядається як «вихідна» субстанція для організації документальних масивів. Наразі такі поняття, як збір та обробка інформації, моніторинг, систематизація та аналіз інформації, доступ до публічної інформації, використання та збереження інформації отримали широкий вжиток в організації документального забезпечення, причому вся «інформація» і є документами на різних, переважно паперових носіях. Тобто, у сучасному науковому та практичному світі інформація визнана найважливішим ресурсом управління [1].

Обов'язковою умовою включення інформації в інформаційні ресурси є її документування, завдяки якому вона виконує свою головну роль у процесах управління. У результаті документування інформація фіксується на носіях, набуває юридичної сили та можливості ідентифікації і доказу її достовірності. Таким чином, документ є основною формою організації інформації в управлінні. Сучасне законодавче визначення документа: «зафіксована на матеріальному носії інформація з реквізитами, що дозволяють її ідентифікувати».

Система державного управління опирається на інтелектуальну інформацію, до якої можна віднести соціальну, політичну, економічну, демографічну та інші види інформації.

Особливістю системи державного управління є першочерговість закону, тому інформація цієї системи базується на відповідному законодавстві.

Основними принципами інформаційних відносин згідно зі статтею 5 Закону України «Про інформацію» є гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації та свобода її обміну, об'єктивність, вірогідність інформації, повнота і точність інформації, законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Суб'єктами інформаційних відносин згідно зі статтею 7 Закону України «Про інформацію» є громадяни України, юридичні особи, держава. Об'єктами інформаційних відносин є документована або публічно оголошувана інформація про події та явища у галузі політики, економіки і культури, а також у соціальній, міжнародній, екологічній та інших сферах.

У наш час термін «інформаційна система» використовується у двох трактуваннях. У вузькому розумінні «інформаційна система» використовується для визначення системи про-

Механізми державного управління

цедур при роботі з даними, тобто характеризує технологічний процес, що включає виконання таких функцій, як: збір первинних даних; підготовка їх до обробки; контроль; обробка даних; зберігання та пошук даних; випуск даних; переказ даних. Сукупність цих функцій складає процес обробки даних. У більш широкому значенні термін «інформаційна система» вживається для позначення системи, завданням якої є продукування інформації для здійснення цілей управління.

Модернізація системи державного управління передбачає реалізацію інформаційної відкритості та прозорості процедур розробки та прийняття управлінських рішень, підвищення кваліфікації державних службовців та рівня технічної оснащеності органів державної влади; реалізацію прав громадян на доступ до інформації про діяльність установ виконавчої влади; формування сучасної телекомунікаційної інфраструктури.

Проблемі підвищення ефективності державного управління на сучасному етапі розвитку приділяється велика увага. Удосконалення системи державного управління, підвищення якості надання державних послуг населенню та організаціям, покращення результативності та досягнення прозорості у роботі державного апарату на основі широкого застосування інформаційних технологій та відповідного документального забезпечення діяльності установ державної влади стали гострою потребою.

Соціально-економічні процеси, що відбуваються у сучасному суспільстві, потребують державного управління, яке є важливим чинником для забезпечення якісного функціонування державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме керування управлінською документацією допомагає забезпечити належний рівень управління. У цьому сенсі управлінська документація може розглядатись як складова механізму державного управління. Зростаючий обсяг потужних масивів інформації вимагає грамотної та своєчасної обробки всіх документальних процесів державними службовцями відповідної компетенції.

Наразі керування управлінською документацією в установах виконавчої влади розглядається як одна із функцій механізму державного управління, яка охоплює всю роботу з документами на всіх стадіях їх життєвого циклу.

Керування документацією як функція менеджменту здійснюється в умовах процесів прийняття рішень для досягнення поставленої мети. Саме цьому керування документацією тісно пов'язане з проблемами менеджменту. Управління документацією в умовах сучасного менеджменту та розвитку нових інформаційних технологій стало новим етапом розвитку документального забезпечення управління, головною особливістю якого є визнання інформаційного ресурсу одним з найважливіших ресурсів управлінської діяльності будь-якої установи чи організації. Керування управлінською документацією в установах виконавчої влади має велике значення, бо саме управлінська документація є невіддільною складовою механізму державного управління.

Провідна функція управлінського документа, як і будь-якого іншого, полягає у передачі ним відповідної соціальної інформації. Соціальна роль документа виявляється насамперед у його призначенні. Документ, у тому числі і управлінський, створюється лише за тієї умови, якщо він виконує необхідні суспільству функції.

Документ, як поліфункціональний об'єкт, виконує цілу низку соціальних функцій, які умовно поділяються на три групи: головні, загальні та спеціальні. Як відомо, загальноприйнятою головною функцією будь-якого документа є зберігання й передача інформації у часі і просторі.

Управлінські документи, зберігаючи усі родові риси документів взагалі, характеризуються ще й низкою видових відмінностей, а саме: стабільністю формальних ознак, сталістю форм, жорсткою фіксацією порядку розташування реквізитів. Управлінський документ має

цільове призначення та функцію, яка обумовлює його зміст та форму. Відповідно до функцій управління формуються комплекси документації, відомі як уніфіковані системи, у складі яких виділяються певні види документів. Це дає можливість визначити склад управлінських документів, які забезпечують певні управлінські функції.

Визначальною функцією саме управлінських документів є функція реалізації управлінських процесів. Поряд з цим управлінські документи зберігають і загальні функції документів, як-то: інформаційну, комунікативну, соціальну, культурну, правову та функцію історичного джерела [2. с. 30]. Як відомо, управлінські документи виконують свої завдання та функції відповідно до певних правил та норм, викладених у законодавчих та інструктивно-методичних матеріалах.

Згідно з дослідженнями українського документознавця Ю. І. Палехи, визначаються наступні загальні функції документів, у тому числі управлінських: інформативно-комунікативна, регулятивно-комунікативна (соціальна), кумулятивна та культурна.

Спеціальні функції притаманні окремим типам і видам документів, де вони проявляються відповідно до соціальних потреб суспільства. До спеціальних функцій, як пише Ю. І. Палеха, у свою чергу можуть відноситись: управлінська (регулятивна), історичного джерела, пізнавальна (когнітивна), обліку, правова, гедонічна. Більшість спеціальних функцій, як і можливих потреб суспільства, може бути досить значною, оскільки ці функції визначені соціально-практичними цілями й завданнями, число яких не обмежено та постійно перебуває у динамічному стані [2. с. 33]. Ця теза стосується також управлінських документів установ виконавчої влади, бо їх документація створюється і функціонує у межах чітко організованої системи державного управління, що охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства.

Структура управлінського текстового документа повинна відповідати певним принципам, серед яких ми вважаємо за головний принцип адекватності документа поставленій меті, своєчасності та принцип раціональності.

З точки зору поділу управлінських документів структур виконавчої влади на період їх функціонування можемо говорити про документи оперативного характеру (розпорядження, накази, доручення, рішення, протоколи) та постійного характеру (закони, постанови уряду, положення, статuti, звіти).

Щодо особливостей характеру управлінських документів установ виконавчої влади слід звернути увагу на імперативну рису, притаманну більшості з них, як-то: законам, постановам уряду, положенням, розпорядженням, наказам, дорученням тощо; щодо статутів, звітів та аналітичних довідок – можемо зазначити їх рекомендаційно-довідкову рису; протоколам та рішенням притаманна здебільшого імперативно-рекомендаційна риса.

Державні стандарти, загальнодержавний класифікатор та уніфіковані системи документів виступають як один із засобів регулювання документаційних потоків в органах виконавчої влади. Згідно із законодавством органи державного управління створюють такі організаційно-розпорядчі документи: Верховна рада України – закони, постанови; Президент України – укази, розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови, розпорядження; міністерства – накази, інструкції, листи; комітети та комісії – постанови, інструкції, вказівки; Головні управління та управління при Кабінеті Міністрів України – накази, інструкції, вказівки; державні адміністрації, їх управління та відділи – рішення, накази, положення; голови місцевих державних адміністрацій, голови місцевих рад – розпорядження; місцеві ради (виконкоми) – рішення.

Етапи забезпечення функціонування та належного керування документацією в установах виконавчої влади складаються з таких стадій (табл. 1).

Збір інформації, її моніторинг, аналіз, подальша систематизація, обробка і погодження з внутрішніми структурними підрозділами та у разі необхідності із зовнішнім управлінським

Механізми державного управління

середовищем та створення проектів документів складають основу забезпечення документальних процесів як попереднього проміжного етапу документальної бази для прийняття адекватних управлінських рішень і дій та створення у кінцевому результаті відповідних управлінських документів.

Таблиця 1

Етапи керування документацією в органах виконавчої влади

Етапи	Зміст етапу
Підготовча стадія	– збір, моніторинг та систематизація релевантної інформації;
Стадія створення	– аналіз інформації та її обробка, робота з текстовою основою проектів управлінських документів;
Стадія завершення	– створення та розміщення відредагованої текстової основи проекту управлінського документа та його погодження;
Стадія готовності управлінського документа до використання	– оформлення управлінського документа згідно з державними стандартами та підписання керівником державної адміністрації;

Джерело: складено автором

Слід підкреслити, що на кожній стадії керування як проектами управлінських документів, так і вже підготовленими документами, виконуються різні функції та вирішуються завдання, яким відповідає певний склад документів, що забезпечують правову, організаційну, фінансову, соціальну, кадрову та іншу інформаційно-документаційну підтримку рішень та дій керівництва державної адміністрації. Маємо констатувати, що в органах виконавчої влади визначений необхідний та цілком достатній склад всього комплексу документів, що сприяє раціональному виконанню функцій державного управління.

Провідну роль в управлінській діяльності установ виконавчої влади відіграє організаційно-розпорядча документація, яка призначена для керування процесами організації управління, правовим закріпленням розпорядчо-виконавчих дій, як в організаціях, так і в їх структурних підрозділах на основі єдиноначальності або колегіальності.

Усі документи в апараті управління за функціональним призначенням можна поділити на такі групи:

1. Організаційні (положення, статuti, інструкції, правила);
2. Розпорядчі (постанови, рішення, розпорядження, накази);
3. Довідково-інформаційні (протоколи, доповіді, звіти, акти, плани роботи, договори, телеграми);
4. З кадрових питань (накази, трудові книжки, особові картки, характеристики, заяви та ін.);
5. Особисті офіційні документи (скарги громадян, пропозиції, доручення, розписки, тощо).

Організаційні документи – це група документів, які регламентують діяльність організації, її структурних підрозділів та посадових осіб, закріплюючи за ними функції, обов'язки та права на тривалий час. Організаційні документи у порівнянні з розпорядчими та довідково-інформаційними є більш загальними, ґрунтовнішими. Серед різних форм виконавчо-розпорядчої діяльності провідне місце займає видання правових актів розпорядчого характеру, що підлягають обов'язковому виконанню. У той же час організаційні документи мають вищу юридичну силу, оскільки документи двох наступних груп створюються на базі організаційної документації. До організаційних документів належать статuti, положення, інструкції, правила.

Щодо інформації, закладеної в управлінській документації (далі – УД), маємо відзначити наступне. УД, основною ознакою якої є її імперативний характер (це стосується, насамперед,

Механізми державного управління

законів Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента, розпоряджень, наказів, доручень обласних державних адміністрацій), характеризується тим, що містить функціонуючу інформацію, а такі управлінські документи, як звіти, акти, статuti, положення, аналітичні довідки – навпаки, тобто статичну інформацію. Саме ця особливість характеру інформації УД дає змогу поділяти її на документацію постійного виду (звіти, акти, положення, статuti) та документацію оперативної дії (розпорядження, накази, доручення тощо). Тобто, саме характер закладеної в УД інформації визначає її розподіл на вказані види. Слід, однак, підкреслити, що Закони Верховної Ради України, попри статичний характер їх інформації з огляду на розрахований довготривалий термін своєї дії, містять функціонуючу інформацію, яку можемо визначити як пульсуючу. Суспільно-економічні умови, що постійно знаходяться у динаміці, час від часу вимагають внесення змін до відповідних законів, указів та постанов. Окрім цього, є безліч підзаконних нормативно-правових актів, положень, інструкцій, наказів, які розробляються на виконання та конкретне застосування статей та норм законів.

Багато науковців у своїх працях підкреслюють інформативний характер наявних управлінських документів. Це природно, бо саме існування поняття «документ» неможливе без вміщеної у ньому інформації. Інформаційний потенціал – це суть, ядро будь-якого управлінського документа у широкому сенсі цього слова.

Зусилля фахівців, які керують управлінською документацією в органах виконавчої влади, мають бути спрямованими на створення високоефективних систем управління всім комплексом документаційних ресурсів на всіх стадіях функціонування документів задля досягнення як оперативних, так і стратегічних цілей управління у будь-яких установах та організаціях, а особливо у державному управлінні. Така система називається керуванням управлінською документацією, яка базується на принципах економічності, ефективності та використанні нових інформаційних технологій, що мають забезпечити якісний менеджмент щодо документної інформації як ресурсу управління.

На наш погляд, державна політика у сфері керування УД повинна сприяти скороченню обсягів документаційного фонду, подальшому удосконаленню уніфікованих систем документації, особливо щодо більш чіткого впорядкування текстової структури організаційно-розпорядчої документації, а також деякого осучаснення нормативних актів інструктивно-методичного характеру та можливості їх використання у системах електронного документообігу.

Підвищення ефективності державного управління на кожному етапі його розвитку є одним з головних факторів, що визначають рівень ефективності суспільного виробництва. Сьогодні одним з найважливіших соціальних завдань є забезпечення посилення управлінського впливу за допомогою постійного вдосконалення його форм і методів, що своєю чергою потребує ґрунтовних досліджень етапів та властивостей відповідних об'єктів і суб'єктів управління, механізмів їх функціонування, включаючи й управлінську документацію, яку ми розглядаємо як невіддільний складовий компонент механізму державного управління. Якщо структуру механізму ДУ можливо визначити як «сукупність форм, методів та інструментів управління» [3], то управлінські документи і є одним з основних компонентів цієї структури.

Щодо змісту поняття «механізми державного управління, їх сутність», у наукових публікаціях є багато різних трактувань. Ми схильні визнавати, що механізми ДУ – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління. Відносно механізмів саме державного управління, то науковці називають їх певним знаряддям для здійснення цілеспрямованих перетворень [4]. Отже, у зв'язку з цим ми можемо вважати управлінські документи складовою механізму державного управління.

До складу механізму державного управління входить нормативно-правовий компонент, де правовий визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативний – сукупність розпоряджень та рішень місцевих органів влади. Таким чином, наявність нормативно-правового компонента забезпечує органічний взаємозв'язок між системою управління місцевого, регіонального рівня та державного, як частини і цілого.

Кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру державного апарату, і є спільним, типовим для певної підсистеми чи кількох підсистем. Управління визначає сенс і характер управлінської дії. Тобто це та роль, яку виконує державний апарат із метою здійснення відповідного впливу на суспільну систему задля досягнення цілей держави. Функції державного управління є похідними від цілей, вони надають змогу вирішувати покладені на них завдання, цілеспрямовано впливаючи на об'єкт управління [5].

Цілі – це конкретний стан окремих показників діяльності органу у певний момент часу, досягнення яких є бажаним і на досягнення яких спрямована діяльність органу влади. Цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення та охоплювати всі аспекти діяльності органу влади. Вони є визначальними характеристиками щодо планування діяльності, побудови організаційної структури на базі цільової та похідної від неї функціональної структури, ресурсного забезпечення діяльності, мотивації та оцінки як функціонування органу взагалі, так і його окремих структурних підрозділів і працівників.

Цілі діяльності державного органу можна класифікувати як стратегічні, тактичні та оперативні. Базою для перших є конституційні та законодавчі положення (викладені у таких управлінських документах, як Конституція України, закони Верховної Ради України, укази та акти Президента України, постанови Кабінету Міністрів України). Стратегічні цілі декомпонуються у тактичні, характерною ознакою яких є конкретизація і реалізація у часі та просторі. Тактичні цілі імплементуються у таких управлінських документах, як: підзаконні акти, положення, статuti, нормативно-правові матеріали, що розробляються згідно з чинним законодавством та іншими урядовими документами. Оперативні цілі визначають зміст і характер повсякденної діяльності структурних підрозділів органів виконавчої влади та її працівників. Вони досягаються шляхом створення та виконання таких документів обласних державних адміністрацій, райдержадміністрацій та їх виконавчих комітетів, як: розпорядження, рішення, накази, доручення та підлягають невідкладному виконанню і є документами прямої дії.

Отже, стратегічні цілі плавно перетікають у тактичні, а ті у свою чергу – в оперативні. Досягнення оперативних цілей сприяє та допомагає здійсненню тактичних цілей, а ті у свою чергу – стратегічним, обумовлюючи своєрідний взаємопроникаючий зв'язок визначених цілей, як короткострокових, так і довгострокових.

Якщо розглядати класифікацію механізмів державного управління у залежності від суб'єктів управління, то виникає можливість поділити їх за рівнями відповідно до органів управління наступним чином:

- вищого рівня (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);
- обласного рівня (обласні ради та обласні державні адміністрації);
- місцевого рівня (міські, селищні, сільські ради);
- районного рівня (райради та райдержадміністрації).

Важливою документознавчою проблемою є наукова розробка та реалізація цілісної системи керування документацією, яку можливо визнати найвищим рівнем діяльності з управлінського документування та організації роботи зі службовими документами. Це зумовлено посиленням ролі УД у суспільстві та зростанням її інформаційного впливу, що диктує необхідність сформулювати професійну сферу, яка б компетентно займалася опрацюванням УД, її

створенням і збереженням та включенням до системи суспільної комунікації. Саме керування документацією сприяє активізації документальних комунікацій між міністерствами та регіональними органами управління. Актуальність цієї теми посилюється у зв'язку з необхідністю включення документації, що функціонує в органах управління, до світового інформаційного простору, що широко вживає та використовує керування документацією та комунікаційними можливостями мережі Інтернет.

В умовах трансформаційного періоду функції держави, цілі, заходи, засоби, методи, технології з реалізації державної політики постійно перебувають у стані динаміки, що має супроводжуватись адекватними, та у цілому випереджаючими змінами цільових, функціональних, структурних, комунікаційних та управлінських процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

У статті досліджено питання щодо управлінських документів як невіддільної складової механізмів державного управління та означена їх роль у подальшому розвитку управлінського впливу на модернізацію системи державного управління шляхом реалізації прозорості процедур розробки та прийняття своєчасних управлінських рішень, реалізації прав громадян на доступ до публічної інформації про діяльність установ виконавчої влади. Керування управлінською документацією розглянуто як одну з функцій механізму державного управління, що сприятиме його модернізації. Можливості подальшого розвитку управлінського впливу державної політики у сфері керування управлінською документацією автор вбачає у напрямку скорочення обсягів документаційного фонду, роботи з подальшого удосконалення організаційно-розпорядчої документації та у сприянні осучасненню деяких нормативних актів інструктивно-методичного характеру з питань документаційного забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Ларін М. В. Управление документацией в организациях: проблемы истории и методологии. М., 2000. 413 с.
2. Палеха Ю. І. Загальне документознавство: навч. пос. К., 2009. С. 30–34.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків: Видавництво Хар РІДУ НАДУ Магістр, 2006. 220 с.
4. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
5. Мельник А. Ф., Смоленський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління: навч. посіб. для підготовки магістрів державної служби. К., 2003. 336 с.

В. С. Сапіга, аспірант кафедри
публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ТА СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ МОЛОДІ У ВІЙСЬКОВО-АРМІЙСЬКОМУ СЕРЕДОВИЩІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Вивчено особливості соціалізації військовослужбовців під час проходження служби у Збройних силах України через призму державної політики громадянської свідомості. Досліджено процеси за-своєння норм, цінностей, культури українською молоддю під час перебування у соціальній військово-армійській спільноті. Проаналізовано важливість мотиваційної складової проведення пропагандистсько-патріотичних заходів органами державної влади з молоддю допризовного віку у закладах освіти. Обґрунтовано необхідність ефективного державного управління у сфері соціальної мобільності щодо громадянського суспільства звільнених у запас військовослужбовців української армії.

Ключові слова: Збройні сили, соціалізація, державна політика, громадянське суспільство управління, військовослужбовці, свідомість.

V. S. Sapiga. State policy of social mobility and social adaptation of youth in the military environment for the Armed forces of Ukraine

An indispensable condition for the creation of a positive moral and psychological climate during military service is the training of young people in the preinduction stage. The given activity should be directed, first of all, on formation of a positive image of the Armed Forces, inoculation of fundamental values among young people concerning fulfilling their military service duty. A necessary element of this activity is the physical and moral-psychological training of young men, increasing their psychological stability and physical endurance. Participation of young people in military-patriotic activities will promote the maturation and mastering of the foundations necessary for living in the military environment.

Subjective formation of moral and psychological readiness is characterized by the presence of ideas about themselves and their capabilities; adequacy of general self-assessment of physical, social and spiritual qualities; a positive attitude to the social atmosphere in the military environment; the general level of professional training. Positive attitude to the military service is promoted by parental upbringing, well-being, father's active participation in the process of civic education, youth's enthusiasm for military-applied sports.

Military sports organizations should play a crucial role in the patriotic education of youth. They should form a healthy lifestyle in children and adolescents, carry out their moral and ethical education; in practical terms, these clubs help state institutions to solve the tasks of training the reserve of the Armed Forces. It is important to orient the formation of discipline and responsibility as a long and purposeful process of development of one's own behaviour in accordance with the Armed Forces standards.

The formation of discipline and responsibility of preconscrip-t-age boys should be carried out in the interaction and unity of the views of the collective, the public and the educational space. Moral and psychological maintenance as an independent type of combat activity is actualized in recent years. Moral and psychological maintenance, as a stage of psychological support, represents a complex of systematic activities aimed at monitoring and maintaining the ability of military servicemen to withstand intimidating fight factors and act resolutely in situations close to combat operations.

Distinguished and crucial components of youth readiness for service in the Armed Forces are understanding of the value of the military service, mental stability, readiness and ability to maintain high intellectual performance, resistance to adverse environmental effects. An important factor in raising the young man's desire to fulfil his military duty is moral and psychological readiness.

© **В. С. Сапіга**, 2018

It is necessary to rethink the social values and to determine the quality of the activities of such a social and professional group, as the army officers; they are not only subjects of professional activity, but also active participants of all state changes. At the same time, their professional socialization is a key factor that directly influences the development of benchmarks and standards of behaviour and the activity of officers. It is also important that in the conditions of an acute economic crisis and limited resources, the cost of military activities has become one of the priorities.

The boys from the military servicemen families, although it is the most solid, from the point of view of motivation for the military service, part of the social milieu, but they are not its main base, yielding to the numbers of children from the families of workers or employees. The unwillingness of modern officers to see their children as military servicemen is an alarming symptom, indicating the possibility of interruption of the continuity of the officer's service.

In the process of socialization of a serviceman, the social formation and development of the personality occurs, the formation of an almost new complex multi-level hierarchical system of various values that regulate its behaviour and activity, depending on the features of the social adaptation to it. Socialization of the servicemen is understood as a complex social process of mastering by a person of new system of knowledge, and, as well, improving and adaptation to the changed social environment of already known systems of knowledge, standards and values, in the conditions of social influence that allow him to function as a full member of civil society.

Key words: Armed Forces, socialization, state policy, civil society of management, military servicemen, consciousness.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження морально-психологічного стану військовослужбовців на різних етапах служби в армії не викликає сумнівів. Служба в армії – це випробувальний період соціального і громадянського становлення особистості, період виникнення інтересу до проблем соціальної дійсності та їх критичного осмислення. Під час служби у лавах Збройних сил України військовослужбовцями відбувається засвоєння соціальних норм, цінностей, культури, властивих армійському життю, соціальної спільності, а також відтворення соціальних зв'язків та соціального досвіду.

Дослідження соціальної адаптації звільнених військовослужбовців до умов цивільного життя є актуальним. Актуальність обумовлена необхідністю пошуку конкретних шляхів і способів створення умов для успішної соціальної адаптації, визначенням актуальних механізмів підвищення ефективності державної соціальної політики у даній області та вдосконалення системи соціального забезпечення військовослужбовців. У сучасних умовах питання вдосконалення соціального забезпечення військовослужбовців також є найважливішим пріоритетом органів військового та державного управління в умовах військової реформи.

В умовах військової реформи у процесі соціалізації військовослужбовців, відбуваються кардинальні зміни, які ведуть до зміни соціальних ролей, переміщенню військовослужбовців у нову соціальну вертикальну або горизонтальну площину, встановлення нових соціальних зв'язків між військовослужбовцями та громадянським суспільством. Передбачається, що цей процес буде більш ефективним за умови інтеграції діяльності органів державного і військового управління у рамках їх політичної, економічної, ідеологічної та правової взаємодії [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення особливостей соціалізації молоді у Збройних силах України є дуже важливим під кутом аналізу ефективності діяльності органів державного управління. У роботах дослідників розглядається соціалізація у цілому як елемент процесу соціалізації, при цьому використовуються різні теоретико-методологічні підходи. Аналіз стану та особливостей процесу професійної соціалізації, виявлення факторів і суперечностей мають практичне значення для розробки механізмів і програм, що сприяють посиленою професійної соціалізації молоді у Збройних силах.

Досить часто у науковій літературі висловлюються думки про відсутність у нашій країні національно-державної ідеології та зростають процеси деідеологізації громадян. Як зазначається вітчизняними дослідниками, у системі мотивації військовослужбовців української

армії професійні мотиви поступаються матеріально-економічним і політичним. Уважається, що саме засоби масової інформації як інститут соціалізації визначає соціальні орієнтації, переконання, погляди військовослужбовців, характер їх соціалізації у цілому. Така позиція дуже вузько орієнтована і у деякому сенсі не перспективна, оскільки вона не враховує чи слабо враховує низку показників, які надають процесу соціалізації певну спрямованість.

Переважно превалюють психологічні, педагогічні дослідження цієї проблеми, у той час як саме державно-управлінський аналіз дає можливість виявляти суттєві особливості цього процесу, а також дозволяє розглянути особливості державної політики щодо соціалізації різних соціально-професійних груп [7]. На підставі різних концепцій і підходів до процесу соціалізації молоді розуміється суперечливий процес взаємодії особистості та армійського середовища, у ході якого відбувається освоєння ролі, інтеріоризація норм і цінностей співтовариства, обумовлене поєднанням зовнішніх і внутрішніх факторів, забезпечують оптимальне функціонування і розвиток індивіда.

Мета статті – обґрунтувати необхідність системного проведення державної політики соціальної адаптації молоді у Збройних силах України.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Вивчити особливості соціалізації військовослужбовців під час проходження служби у Збройних силах України через призму державної політики громадянської свідомості.

2. Дослідити процеси засвоєння норм, цінностей, культури українською молоддю під час перебування у військово-армійській спільноті.

3. Проаналізувати важливість мотиваційної складової проведення пропагандистсько-патріотичних заходів органами державної влади з молоддю допризовного віку у закладах освіти.

4. Обґрунтувати необхідність ефективного державного управління у сфері соціальної мобільності щодо громадянського суспільства звільнених у запас військовослужбовців української армії.

Виклад основного матеріалу. Загальна морально-психологічна готовність до служби у Збройних силах виступає наслідком синтезу соціально-психологічної, військово-професійної та емоційно-вольової готовності, має соціально обумовлений характер і визначається ступенем включення молоді у діяльність, що об'єктивно приводить до формування необхідних якостей [1, с. 146]. Морально-психологічна готовність включає у себе рівень розвитку спрямованості особистості на майбутню службу, в її основі лежить система мотивів і моральних її якостей.

Метою морально-психологічного становлення військовослужбовців є оптимізація морально-психологічної адаптації, результатом якої стане ефективна взаємодія з військовим колективом і успішне здійснення військової діяльності. Мета визначає і завдання становлення: спонукання позитивної активності молоді, спрямованої на подолання психологічних бар'єрів, уявного образу нездоланності перешкоди; створення сприятливих умов для особистісного морального зростання військовослужбовців; формування стійкої ідентичності; формування психологічної готовності та стійкості до виконання навчально-бойових завдань [5].

Важливою умовою організації позитивного морально-психологічного клімату у військовослужбовців на етапі служби в армії є підготовка молоді ще на допризовному етапі. Дана діяльність повинна бути спрямована, насамперед, на формування позитивного іміджу Збройних сил, формування ціннісних засад у молоді щодо виконання військового обов'язку. Необхідним елементом даної діяльності є фізична і морально-психологічна підготовка юнаків, підвищення їх психологічної стійкості і фізичної витривалості. Участь молоді у військово-патріотичних заходах сприятиме змужнінню і засвоєнню основ, необхідних для життя у військово-армійських умовах.

Суб'єктивна сформованість морально-психологічної готовності характеризується наявністю уявлень щодо себе і своїх можливостей; адекватністю загальної самооцінки фізич-

них, соціальних і духовних якостей; позитивним ставленням до соціальної атмосфери у військовому середовищі, загальним рівнем професійної підготовки. Позитивному ставленню до військової служби сприяє батьківське виховання, матеріальна забезпеченість, активна участь батька у процесі виховання громадянського обов'язку, захопленість молоді військово-прикладними видами спорту [10, с. 12].

Основною метою формування морально-психологічної готовності у молоді є профілактика розвитку психічної дезадаптації у процесі проходження військової служби. Головною складовою морально-психологічної готовності молоді до проходження обов'язкової військової служби є адаптаційний потенціал особистості, володіння і управління ресурсами, які можуть надавати один на одного взаємний вплив. Морально-психологічна готовність молоді до служби у Збройних силах є потужним профілактичним фактором асоціальних явищ в армійському середовищі, посттравматичних розладів, негативних емоційних станів, пов'язаних з труднощами служби в армії.

У морально-психологічній готовності концентруються можливості людини і її прояв залежить як від особистості, так і від умов діяльності. Це дозволяє сформулювати трактування морально-психологічної підготовки молоді до військової служби: морально-психологічна підготовка – це система заходів щодо формування у молоді стану психологічної готовності до подолання негативного впливу факторів військової служби [3, с. 312]. Важливим етапом є допризовна підготовка молоді до служби у Збройних силах, вона, як правило, здійснюється у рамках загальноосвітніх шкіл або у спеціалізованих навчальних закладах.

Військово-спортивні організації мають відігравати найважливішу роль у патріотичному вихованні молоді. Вони повинні формувати здоровий спосіб життя у дітей та підлітків, здійснювати їх морально-етичне виховання; у практичному плані такі клуби допомагають державним інститутам вирішувати завдання підготовки резерву Збройних сил. Важливою є орієнтація виховання дисциплінованості та відповідальності як тривалого і цілеспрямованого процесу на вироблення власної поведінки відповідно до прийнятих норм у Збройних силах [9].

Виховання дисциплінованості та відповідальності допризовників має здійснюватися у взаємодії та єдності поглядів колективу, громадськості та виховного простору. Морально-психологічне забезпечення як самостійний вид бойової діяльності актуалізується в останні роки. Морально-психологічний супровід, як етап психологічного забезпечення уособлює комплекс системних заходів із відстеження та підтримання здатності військовослужбовців протистояти страхітливим факторам бою і рішуче діяти у ситуаціях, наближених до бойових.

У процесі навчально-бойової підготовки командири всіх ступенів зобов'язані формувати у підлеглих ті особистісні якості, які обумовлюють успішність діяльності в екстремальній ситуації. До їх числа, насамперед, слід віднести емоційно-вольову стійкість до стресу, морально-етичну нормативність. Молода людина, покликана для проходження дійсної військової служби, що надійшла у військову частину або виявила бажання служити за контрактом, змушена відмовитися від звичних стереотипів поведінки [6, с. 103]. Вивчення індивідуально-психологічних особливостей військовослужбовців включає первинне, поглиблене і подальше дослідження.

Цілісна система заходів, які застосовуються у рамках морально-психологічного супроводу військовослужбовців, дозволяє досягнення оптимальних показників життєдіяльності військовослужбовців: психологічне благополуччя особистості, позитивний настрій на несення військової служби та усвідомлення її цінності, ефективність взаємодії з соціальним оточенням, успішність службово-бойової діяльності. Основними критеріями успішного проходження цього етапу є адаптація військовослужбовців за призовом до умов армійської служби, прийняття ролі військовослужбовця, сформованість мотивів і цінностей, що орієнтують

молодих людей на відповідальне виконання військового обов'язку; усвідомлення соціальної значущості служби у лавах Збройних сил.

Визначальними і головними компонентами готовності молоді до служби у Збройних силах є розуміння цінності військової служби, стійкість психіки, готовність і здатність зберігати високу інтелектуальну працездатність, стійкість до несприятливих впливів навколишнього середовища. Важливу роль у підвищенні бажання молоді людини до виконання військового обов'язку є морально-психологічна готовність.

Повинно відбуватися переосмислення громадських цінностей і визначення якості діяльності такої соціально-професійної групи, якою є офіцери армії, вони не лише суб'єкти професійної діяльності, а й активні учасники усіх змін у державі. При цьому фактором, що безпосередньо впливає на вироблення орієнтирів і норм поведінки та діяльності офіцерів, виступає їх професійна соціалізація. Важливо й те, що в умовах гострої економічної кризи та обмеженості ресурсів, витрати на військову діяльність стали одними з пріоритетних [2].

Вихідці з сімей військовослужбовців, хоча і є найбільш міцною, з точки зору мотивації на військову службу, частиною суспільного середовища, але не становлять його основної бази, поступаючись за показниками чисельності вихідцям з родин робітників чи службовців. Небажання сучасних офіцерів бачити своїх дітей військовими – тривожний симптом, який свідчить про можливість переривання наступності у складі офіцерства. Опанування військовим фахом може бути своєрідним «соціальним ліфтом» для вихідців з малозабезпечених сімей. Система цінностей військових має відображати стан, динаміку і суперечності суспільної свідомості, тому закономірно, що наявна тенденція до збільшення значущості цінностей ринкової культури. Однак, поширюючись у середовищі професійних військових, вони суперечать базовим професійними цінностями військових і руйнують їх.

Соціалізація військовослужбовців уособлює складний процес зміни цілісної особистості. Основними характерними рисами процесу соціалізації військовослужбовців є процеси ресоціалізації та десоціалізації. На стадії звільнення військовослужбовці проходять процес десоціалізації, коли втрачаються попередні цінності, норми і правила поведінки. Ресоціалізація військовослужбовців характеризується вторинною соціалізацією, яка відбувається зі змінами установок, цілей, норм і цінностей життя. Наявна недостатня ефективність механізмів реалізації соціальних гарантій у сфері освіти, оскільки запропоновані програми професійної перепідготовки звільнених військовослужбовців у напрямку отриманої раніше військової спеціальності, часто непотрібні на ринку праці.

У процесі соціалізації особистості військовослужбовця відбувається соціальне становлення та розвиток особистості, формування практично нової складної багаторівневої ієрархічної системи різних утворень, що регулюють її поведінку і діяльність, у залежності від особливостей соціальної адаптації до неї. Під соціалізацією військовослужбовців розуміється складний соціальний процес засвоєння людиною нових, вдосконалення та адаптування під змінене соціальне середовище вже відомих систем знань, норм і цінностей шляхом пристосування, під впливом соціальних впливів, які дозволяють йому функціонувати як повноправному члену «громадянського суспільства».

Після звільнення з військової служби у колишнього військовослужбовця і членів його сім'ї настає десоціалізація, яка за сприятливих умов переходить у ресоціалізацію, стадію надбання нових знань, навичок, умінь, правил поведінки, оновлення системи соціальних цілей і цінностей [11]. Саме на етапі десоціалізації найбільш важливими стають центри соціального захисту громадян і рівень опрацювання процесу соціальної адаптації військовослужбовців, бо для звільненого військовослужбовця важливо, щоб «процес занепаду» був коротким, як можна швидше почалася ресоціалізація, а процес соціалізації не перейшов на стадію деградації.

Процес соціалізації військовослужбовців полягає в юридичному консультуванні з питань, пов'язаних з правами і можливостями членів їхніх сімей, захист їхніх інтересів вищими інстанціями [4, с. 56].

Є наступні напрямки дослідження процесу соціальної адаптації військовослужбовців, звільнених з військової служби: особистісний, у рамках якого виявляються фактори особистості колишнього військовослужбовця, що безпосередньо або опосередковано впливають на його поведінку, і середовищний, у рамках якого виявляються фактори соціального середовища, оскільки мобільність здійснюється у конкретній системі. У зв'язку з цими об'єктивними обставинами актуалізується необхідність домінанти суб'єктивного людського фактора. Він відображає можливість мобілізації військовослужбовцями своїх внутрішніх ресурсів, які можливо використувати для досягнення більш вигідної соціальної позиції.

Забезпечення успішної соціалізації військовослужбовців – це проблема і особистісна, і державна, вирішення якої дасть можливість звільненим військовослужбовцям безболісно перейти до нових видів діяльності, дозволить суспільству ефективно використовувати підготовлених фахівців в інтересах економічного розвитку, а також допоможе даній категорії населення на рівних умовах конкурувати на ринку праці. Успішна соціалізація і соціальна мобільність звільнених військовослужбовців повинна стати важливою умовою переходу українського суспільства від трансформаційного стану до цілеспрямованих дій [8].

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Професійна армія – інститут соціалізації, символ державності, основна функція якої полягає у формуванні, підтримці та зміцненні державно-патріотичної свідомості громадян. Армія виступає скоріше, як ідеальний, а не реально діючий інститут з усім позитивним і негативним багажем, розгляд питань соціалізації військовослужбовців передбачає звернення до специфіки даної соціально-професійної групи. Військовослужбовцям, які виступають як представники певної соціально-професійної спільноти, притаманні відмінні соціально-психологічні мотиви і установки, статусно-рольові характеристики, соціально і професійно стильові особливості, що певною мірою позначається на характері їх соціалізації.

Військовослужбовці повинні отримувати достатній рівень соціального забезпечення, який компенсує наявні обмеження, викликані особливостями виконання завдань із забезпечення безпеки держави. Ефективність реалізації соціальних прав і гарантій військовослужбовців значно впливає на морально-психологічний стан військовослужбовця, що звільняється, на його впевненість у майбутньому. Соціальне самопочуття військовослужбовців визначається багатьма факторами: віком, наявністю житла, останньою займаною на службі посадою, сімейним добробутом, характером працевлаштування, соціальними очікуваннями і домаганнями. Практично для всіх звільнених військовослужбовців найбільш важливими є проблеми, пов'язані з працевлаштуванням після військової служби.

Список використаних джерел:

1. Актуальні питання ідеології та ідеологічної роботи в українському війську: монографія / В. І. Алещенко, В. Ф. Баранівський, А. О. Кобзар, Л. В. Кримець; під заг. ред. В. Ф. Баранівського. К.: Золоті ворота, 2014. 232 с.
2. Алещенко В. І. Офіцерська корпоративність: стан єдності чи єдність долі? Військо України. № 1. 2009. С. 4–7.
3. Виховна робота у Збройних Сил України: підр. / А. О. Кобзар, О. В. Копаниця, В. М. Грицюк та ін.; за заг. ред. Б. П. Андресюка. Чернівці: Місто, 2011. 408 с.
4. Григоренко Є. І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики: монографія. Х. : Право, 2010. 280 с.

R. R. Sirenko. Pedagogical aspects of social management of the processes for formation of student's personality by means of physical culture

Physical culture in the educational process of a higher educational institution is focusing the entire pedagogical system on a strategically new goal for today – the formation of the physical culture of the personality. In this case, the main conceptual provisions are proclaimed: the liberalization of the educational process; humanization of the educational process; the continuity of the development of physical culture, which is a dynamic movement of innovative educational technologies; harmonization of the content of the formation of physical culture, ensuring the unity of spiritual and physical development of the personality.

The success of the teachers at the departments of physical education depends to a great extent on the coherence of their work, the sequence of actions, understanding and acceptance by each team member their goals and objectives, the significance and specificity of their activities; roles, places, possibilities of their realization. Pedagogical technologies of formation of social and spiritual values are positioned by us as a functional system of organizational means of algorithmic management of educational, cognitive and practical activities of students.

The main components of personality formation in the process of student's physical culture formation are ethical and aesthetic education, moral education, the formation of ideological views, labor education, culture of a healthy lifestyle and, of course, physical self-improvement. According to these constituents, a pedagogical technology for the formation of social and spiritual values of the student in the structure of physical culture of a personality has been developed by us.

The transfer of knowledge was carried out during the formation of all the components of the physical culture of the personality, both in the lecture course and in practical classes, constantly, consecutively, methodically, throughout the course of formation of the social and spiritual values of physical culture. To organizational and pedagogical factors and conditions that ensure effectiveness of any pedagogical technology, including the technology of formation of social and spiritual values by means of physical culture, can be attributed: material and technical, as well as teaching and methodical equipment; a system of methods, forms of organization and functions of managing student activities, as well as lectures, conversations, consultations, pieces of advice.

All these conditions are objective, directly affect the attitude of students to practicing physical education, but in the case when the physical education classes are supported by cultural, anthropological, personality-oriented, personality-developing approaches, while the basis of the educational process is the principle of humanization, humanitarization, democratization, differentiation and individualization. Among the variety of personality traits, there can be identified groups that determine the diversity of personality manifestations of subjective factors that determine the effectiveness of the pedagogical technology of the formation of social and spiritual values of the personality.

Pedagogical conditions of the effectiveness of the formation of social and spiritual values of the physical culture of the personality are multifactoral and generally determine the effectiveness of the technological model. They exclude the exaggeration of the significance of separate methods of work, means of education and training, the hyperbolization of the role of templates, screen printing methodologies, which do not take into account the specific conditions and individual physical conditions of students.

When this interconnection during the physical education classes is preserved, students can achieve significant educational outcomes, engage in a continuous process of self-improvement and self-education, expanding and deepening their knowledge, producing and accumulating new skills and abilities of intellectual activity. In the field of physical culture, the student, in fact, changes internally; improves his/her spiritual needs and abilities.

The formation of social and spiritual values is a technological microstructure in the macrostructure of the formation of the physical culture of the personality. This is a functional system of organizational methods for algorithmic management of students' learning, cognitive and practical activities. Technology provides the means of physical culture for the humanitarian formation of the personality, the development of the system of social and spiritual entities in his/her consciousness, in which the social and personally significant motivational sphere integrated in the worldview and spiritual abilities of the student's personality is reflected.

Key words: social management, students' youth, physical culture, pedagogical technologies, young personality, educational institutions.

Постановка проблеми. У системі формування фізичної культури особистості студента педагогічні технології виступають як одні з аспектів цілісного прояву культури людини цивілізованого суспільства, єдності духовного і тілесного, сутності та явища, форми і змісту,

історичного і логічного. Система фізичної культури і спорту передбачає цілісність, структурність, взаємозв'язок, ієрархічність і множинність. Як історично визначений тип соціальної практики, вона залежить від конкретних соціально-економічних умов, тому стан її окремих елементів визначає рівень розвитку системи у цілому.

Процес формування фізичної культури студентської молоді опирається на наукову теорію, яка синтезує універсальну науку, інтегруючи у собі дані багатьох інших. Включаючи у себе елементи інших дисциплін, вона адаптує певний досвід технологій їхнього викладання і, водночас, екстраполює і свій досвід в інші дисципліни. Потреби студента є головною спонукальною, скеровуючою і концентруючою мотивацією поведінки молоді особи у сфері фізичної культури.

Фізична досконалість передбачає такий рівень здоров'я, фізичного розвитку, психофізичних та фізичних можливостей особистості, які складають фундамент її активної, перетворюючої, соціально значущої, фізкультурно-спортивної діяльності та життєдіяльності у цілому. Соціально-духовні цінності визначають загальнокультурний і специфічний розвиток культури особистості, а фізкультурно-спортивна діяльність відображає ціннісні орієнтації і потреби, характеризує фізкультурну активність особистості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення практичного досвіду і теоретично-методичний аналіз літературних джерел показали наявність несприятливої ситуації у процесі формування соціально-духовних цінностей з формування особистості студентської молоді, яке визначається в основному сукупністю чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру, відсутністю у системі освіти цілеспрямованої, структурно-системної та систематичної, заснованої на технологічному підході навчально-виховної роботи, а також уявлень на можливості фізичної культури у цьому напрямку.

Розкриваючи сутність педагогічних технологій, пов'язаних з ідеєю соціального управління навчанням, японський учений Т. Сакамото писав, що: «педагогічна технологія – це впровадження у педагогіку системного способу мислення, який можна інакше назвати «систематизацією освіти» [4]. Таким чином, актуальність проблеми дослідження чітко визначається як у соціальному, так і у науковому плані.

На основі аналізу сутнісних характеристик педагогічних підходів соціального управління можна сказати, що педагогічні технології формування соціально-духовних цінностей особистості студента є технологічною мікроструктурою у макроструктурі формування фізичної культури особистості і позиціонується нами як функціональна система організаційних способів соціального управління навчально-пізнавальною і практичною діяльністю студентів, забезпечує засобами фізичної культури гуманітарне становлення молоді особистості.

Мета статті – обґрунтування педагогічних технологій соціального управління процесами формування соціально-духовних цінностей студентської молоді засобами фізичної культури.

Для досягнення поставленої мети було сформульовано наступні завдання:

- дослідити процес формування фізичної культури студентської молоді під час навчання у закладах вищої освіти України;
- проаналізувати сутнісні характеристики педагогічних технологій формування соціально-духовних цінностей студентства;
- обґрунтувати необхідність формування молоді особистості засобами фізичної культури з метою виховання гармонійно розвинутого суб'єкта суспільства;
- запропонувати модель соціального управління навчально-виховними процесами студентства у вищих навчальних закладах України.

Виклад основного матеріалу. Основними складовими аспектами формування соціально-духовних цінностей у процесі формування фізичної культури особистості студента є: етичне

і естетичне виховання, моральне виховання, формування світоглядних поглядів, трудове виховання, культура здорового способу життя і, звичайно ж, фізичне вдосконалення. Дані складові формують соціально-духовні цінності студента у структурі фізичної культури особистості.

За основу поняття фізична культура особистості ми беремо вислів за М.Я. Віленським і Г.М. Соловйовим [2, с. 167], яке визначено як «соціально-детермінована область загальної культури людини, що уособлює якісний, системний, динамічний стан, що характеризується певним рівнем спеціальної освіченості, фізичної досконалості, мотиваційно-ціннісних орієнтацій і соціально-духовних цінностей, набутих у результаті виховання та інтегрованих у фізкультурно-спортивну діяльність, культуру способу життя, духовність і психофізичне здоров'я».

Виховання позитивного і активного ставлення до здорового способу життя є можливим через вирішення низки взаємообумовлених завдань [6, с. 12]. До них варто віднести: формування теоретичних наукових знань, які розкривають змістовні та критеріальні характеристики здорового способу життя; методичних знань, практичних умінь і навичок різних фізкультурно-оздоровчих систем; створення пізнавального, діяльнісно-практичного та агітаційно-пропагандистського середовища, що забезпечить інтереси і мотиваційно-потребнісну сферу особистості студента.

Система фізичної культури і спорту має свою інформаційну складову технологію; до сучасних принципів, на які вона опирається, входять: принцип єдності світоглядного, інтелектуального та фізичного компонентів у формуванні фізичної культури особистості; принцип діяльнісного підходу до освоєння фізкультурно-спортивної практики, який характеризується реалізацією цінностей фізичної культури, включенням студентів у процес фізичної самоосвіти, фізичного самовдосконалення; принцип варіативності та різноманіття фізичного виховання, який заснований на індивідуалізації та диференціації; принцип оптимізації фізичного виховання, що визначає необхідність розумної достатності фізичних навантажень в організації педагогічних впливів, забезпечує вибір оптимальних варіантів діяльності у конкретних умовах, найкращого з можливих для даної конкретної ситуації.

Методологічні принципи фізичного виховання як принципи методико-технологічного ланцюжка, суттєво доповнюють інформаційну складову освітніх технологій. Всі зазначені принципи містять у своїй основі об'єктивні, незалежні від бажання людини закономірності, а це значить, що фахівець: педагог, викладач, тренер – не може керуватися у своїй практиці довільними постулатами [14]. Фізична культура в освітньому процесі вищого закладу освіти орієнтує всю педагогічну систему на стратегічно новий на сьогодні цільовий підхід – формування фізичної культури особистості.

При цьому основними концептуальними постулатами проголошуються: лібералізація процесу виховання; гуманізація процесу виховання; безперервність розвитку фізичної культури, що уособлює динамічний рух інноваційних технологій освіти; гармонізацію змісту формування фізичної культури, що забезпечує єдність духовного і фізичного розвитку особистості. Потужна наукова основа інформаційної складової – ідеології формування фізичної культури передбачає широкі можливості технологізації цього процесу [3, с. 16]. Питання полягає лише в уточненні мети і завдання фізичного виховання у контексті їхньої діагностичності й розвитку цієї теорії в аспекті критеріальних вимог сучасних освітніх технологій.

Інструментальна складова технології фізичного виховання студентів визначається: наявністю спортивних залів, стадіонів, басейнів, спортивних майданчиків, навколишнім природним середовищем і їхніми санітарними умовами; наявністю спортивного інвентарю та обладнання, тренажерів, різних пристроїв і пристосувань, їхнім технічним станом; наявністю аудіо- та відеотехніки, комп'ютерів, діагностичної апаратури і спеціальної апаратури, що дозволяє проводити наукові дослідження; наявністю підручників, навчальних і методичних посібників з різних напрямків фізичної культури, програм і наочних посібників [8].

Соціальна складова технології формування фізичної культури є головною ланкою соціального управління. Успіх діяльності викладачів фізичного виховання багато у чому залежить від злагодженості їхньої праці, узгодженості дій, розуміння і прийняття кожним її членом цілей і завдань, значущості та специфіки своєї діяльності; ролі, місця, можливостей їхньої реалізації. З іншого боку, сьогодні кожен викладач повинен володіти навичками демократичного спілкування, адже воно лежить в основі педагогіки співробітництва і передбачає реалізацію установок педагога через прийняття студентами педагогічної інформації.

Зазначимо, що дана модель повинна забезпечувати соціальне замовлення, яке визначає структуру державного освітнього стандарту, детермінуючи одночасно і соціальне замовлення, а також узагальнену мету і структуру фізичної культури студента. У сукупності з функціональною складовою процесу формування фізичної культури студентів та педагогічними вміннями, вони визначають загалом складові професіограми викладача фізичної культури і акцентуються на його професійної готовності [12, с. 89]. Ступінь вираженості її рівня детермінує результати професійно-педагогічної діяльності та відображається у фізичній культурі студента. У результаті, фізична культура особистості студента є відображенням даної культури викладача і одночасно похідною його професійної підготовленості.

У педагогічну структуру фізичної культури особистості включені: знання та інтелектуальні здібності; фізична досконалість; мотиваційно-ціннісні орієнтації; соціально-духовні цінності; фізкультурно-спортивна діяльність, а також компоненти і ознаки якостей цих компонентів [5]. У даній структурі фізична культура особистості студента є складним системним утворенням, всі представлені у ній елементи доповнюють один одного. Знання та інтелектуальні здібності визначають бачення особистості, ієрархію її оцінок, цінностей і результатів діяльності; мотиви характеризують спрямованість особистості, стимулюють і мобілізують її на прояв активності у сфері фізичної культури; ціннісні орієнтації виражають сукупність відносин особистості до фізичної культури у житті, професійній та творчо-активній діяльності [11, с. 32].

Становлення і розвиток в їхній свідомості системи різноманітних соціально-духовних утворень, в яких відбивається соціальна і особистісно значуща мотиваційна сфера: знання, моральність, етика поведінки, естетика почуттів і смаків, здоровий спосіб життя, ставлення до праці і фізкультурно-спортивної діяльності, інтегрована у світогляд і духовні здібності особистості студента, що акумулюють сукупність її властивостей і якостей сприймати, відчувати, усвідомлювати духовно-культурні цінності суспільства [1, с. 258].

Соціально-управлінський вплив уособлює розімкнуте, замкнуте і змішане соціальне управління. Розімкнуте соціальне управління передбачає контроль і корекцію процесу навчання, зазвичай, за кінцевим результатом; студент, діючи суворо за інструкцію, завжди повинен отримувати правильний результат; помилки на проміжних етапах виконання завдання відсутні, можливе усунення тільки стандартних труднощів [10].

Замкнуте соціальне управління вимагає постійного стеження за кожним навчальним елементом та основними параметрами навчання; контролю і корекції навчальної діяльності при відхиленні значень цих характеристик від заздалегідь визначених еталонів; наявності прямого зв'язку педагога і студента, призначеного для передачі інструкцій про необхідність навчальних дій; наявності зворотного зв'язку, який служить для передачі інформації про результати навчальної діяльності від студента до педагога.

Безумовно, замкнуте соціальне управління значно ефективніше, але вимагає набагато більше сил і часу. Оскільки соціальне управління діяло на одних етапах за розімкнутою схемою, а на інших – за замкнутою, у цілому можна сказати, що потрібно застосовувати змішане соціальне управління. До організаційно-педагогічних факторів та умов, які забезпечують ефективність будь-якої педагогічної технології, у тому числі й технології формування соціально-

духовних цінностей засобами фізичної культури, можна віднести: матеріально-технічне та навчально-методичне оснащення; систему методів, організації і функцій соціального управління діяльністю студентів [13, с. 9].

Всі ці умови є об'єктивними, безпосередньо впливають на ставлення студентів до занять фізичною культурою, але у тому випадку, коли під час їхнього забезпечення використовуються культурологічний, антропологічний, особистісно-орієнтований, особистісно-розвивальний підходи, а в основі навчального процесу лежить принцип гуманізації, гуманітаризації, демократизації, диференціації та індивідуалізації. Здійснюється інтеграція всіх можливостей виховних сил суб'єктів освітнього процесу; створюється відповідний духовно орієнтований соціальний простір та посилюється увага до особистості кожного студента, як важливої професійно-соціальної цінності суспільства з установкою на формування громадянина з високими інтелектуальними, духовно-моральними, моральними і фізичними якостями.

У центрі уваги педагогічного спілкування ставиться студент, як суб'єкт життя, як вільна і духовна особистість, що має потребу у саморозвитку внутрішнього світу. При цьому створюються передумови для розвитку активності, ініціативи, творчості, зацікавленого взаємодії. Формування особистості студента засобами фізичної культури здійснюється на міждисциплінарній науковій основі, – студенти долучаються до сенсу, значущості соціально-духовних цінностей і прояву їх у фізкультурно-спортивної діяльності, а не тільки до знань [9, с. 56]. У даному випадку використовується комплексний підхід і варіативність засобів і методів у формуванні всіх складових соціально-духовних цінностей особистості.

До суб'єктивних факторів, що визначають диференціацію та індивідуалізацію навчального процесу належать особливості психічних процесів; знання, потреби, установки, переконання, інтереси, властивості особистості студента. Серед усього різноманіття властивостей особистості студента можна виділити групи, які визначають різноманіття особистісних проявів суб'єктивних факторів, що обумовлюють ефективність педагогічних технологій формування соціально-духовних цінностей особистості студента: природні властивості студента, швидкість виникнення і стійкість психічних процесів, інтенсивність психічних процесів, темп психомоторної діяльності.

Усі ці особливості проявляються у міміці, жестах, емоційної забарвленості мови, різноманітних мимовільних і довільних рухах і діях. Особистісні якості, які відображають ставлення студента до самого себе – це: вимогливість, самокритичність, впевненість у собі та інші якості, пов'язані з самосвідомістю, самоспостереженням, самоаналізом і самооцінкою. Організаторські якості студента полягають у комунікативності, цілеспрямованості, відповідальності, вимогливості, ініціативності, працездатності, вмінні організувати себе [7, с. 369].

Педагогічні аспекти формування особистості студента є технологічною мікроструктурою у макроструктурі формування фізичної культури особи. Це функціональна система організаційних способів соціального управління навчально-пізнавальною і практичною діяльністю студентів. Дані технології забезпечують засобами фізичної культури гуманітарне становлення особистості студента, розвиток у його свідомості системи соціально-духовних утворень, в яких відбивається соціальна і особистісно значуща мотиваційна сфера інтегрована у світогляд та духовні здібності особистості студента.

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ефективність соціального управління формування фізичної культури особистості студента мають багатофакторний характер і загалом визначають результативність моделі соціального управління. Вони виключають перебільшення значущості окремих методів роботи, засобів навчання і виховання, гіперболізацію ролі методичних розробок, які не враховують конкретних умов та індивідуальних можливостей студентів: раціональності, розумності, по-

чуття міри, єдності фізичного, світоглядного, духовного і інтелектуального розвитку молоді особистості.

За наявності відповідного соціального управління у структурі закладів вищої освіти студент може досягти значних результатів у навчанні, включитися у постійний процес самовдосконалення та самоосвіти, розширюючи і поглиблюючи свої знання, виробляючи і нагромаджуючи нові навички та вміння інтелектуальної діяльності. У сфері фізичної культури студент внутрішньо істотно змінюється, удосконалює свої духовні потреби і здібності. Педагогічна система охоплює весь освітньо-виховний простір і втілюється у певні результати професійно важливих якостей особистості студента.

Список використаних джерел:

1. Білогур В. Є. Світоглядні орієнтації студентів : тенденції змін у трансформаційному суспільстві: монографія. Дніпропетровськ: Пороги, 2011. 311 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2011. Т. 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. 2011. 787 с.
3. Карпак О. М. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз): монографія. Д.: Середняк Т. К., 2012. 194 с.
4. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. Держава та регіони. Сер.: Державне управління. 2013. № 2. С. 71–75.
5. Кривоконь Н. Соціалізація та досвід особистості в контексті психології соціальної роботи. Пробл. заг. та пед. психології: зб. наук. пр. 2011. Т. 13, ч. 1. С. 223–231.
6. Куліченко В. Правова соціалізація особистості як об'єкт соціально-філософського аналізу: автореф. дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03. 2013. 20 с.
7. Куц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: пер. с англ.: в 2 т. / Общ. ред. акад. Д. М. Гвишиани. М.: Прогресс, 2017. Т. 1. 497 с.
8. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика і місцеве самоврядування як складові соціального управління. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf
9. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: вид-во ХарРі НАДУ Магістр, 2012. № 1. 205 с.
10. Мельниченко О. А. Соціальний діалог: теоретичні засади. Публічне управління: виклики XXI ст.: зб. тез XIII міжнар. конгр., 21–22 березня 2013 р. Х.: Вид-во ХарРі НАДУ, 2013. С. 62–63.
11. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. К.: Державна установа Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України, 2012. 52 с.
12. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. К.: УАДУ, 1998. 160 с.
13. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
14. Парубчак І. О. Застосування європейського досвіду реалізації державної молодіжної політики в Україні на сучасному етапі. Публічне управління : теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во ДокНаукДержУпр, 2012. Вип. 3(11). 204 с. С. 157–163.

В. В. Сиченко, доктор наук з державного управління, доцент, ректор, професор кафедри освітнього менеджменту КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

О. М. Мартиненко, кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри освітнього менеджменту КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

С. О. Рибкіна, аспірант кафедри менеджменту та публічного управління Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У ГАЛУЗІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ

Розглянуто сутність неперервної освіти, її значення на державному та світовому рівнях. Визначено основні складові та чинники державної політики, що впливають на розвиток неперервної освіти в Україні. Пропонуються рекомендації щодо вдосконалення державної політики у галузі неперервної освіти через реалізацію основних напрямів державного регулювання.

Ключові слова: неперервна освіта, формальна освіта, неформальна освіта, інформальна освіта, державна політика, державне регулювання.

V. V. Sychenko, S. O. Rybkina, O. M. Martynenko. State policy of Ukraine in the field of continuous education

The essence of continuous education, its significance at the state and world levels is considered. The main components and factors of the state policy influencing the development of continuing education in Ukraine are determined. Recommendations on improvement of state policy in the field of continuous education are offered through realization of the main directions of state regulation.

Consequently, state education management in Ukraine in modern conditions should ensure the establishment of such a system of regulators, which would solve two main tasks.

First, the state should provide the educational institutions with the most favorable conditions for the provision of educational services in accordance with the aggregate demand for them. The practical content of solving this task is to provide educational institutions with real autonomy in determining the general directions of their activities and specific forms of satisfying the demand for their services. And the role of the state in this case should be to ensure that, for the educational establishments, the necessary conditions for their autonomy (necessary material and financial resources) and, secondly, to create conditions for effective public control over the observance by the educational institutions of the necessary standards quality and safety of their educational services.

Secondly, to ensure the state's influence on education through the system of institutional incentives and the conditions under which the economic subjects of education (which represent both the supply and the demand for educational services in the educational system) will be adjusted to those directions and forms of education that meet promising strategic goals of the development of society as a whole – create a productive type of knowledge and become the basis for socio-economic development of the country on a high-tech, scientific basis, which corresponds to the modern model of knowledge economy.

© В. В. Сиченко, О. М. Мартиненко, С. О. Рибкіна, 2018

In general, the formation of an effective state policy in the field of continuing education of the country is possible only with the application of an integrated approach, taking into account various aspects of public administration and their interconnection, which requires further scientific research.

Key words: *continuous education, formal education, informal education, state policy, state regulation.*

Постановка проблеми. Досвід провідних країн з розвинутою ринковою економікою свідчить про пряму залежність темпів розвитку виробництва, його конкурентоспроможності на світовому ринку від рівня професійної підготовки людських ресурсів. Сьогодні у світі поширюється тенденція щодо запровадження неперервної освіти – освіти впродовж життя. Неперервна освіта стає невіддільною частиною освітньої системи, оскільки вона сприяє посиленню конкуренції, зниженню рівня безробіття і залученню соціальних і економічних нововведень.

Неперервна освіта об'єднує весь освітянський простір країни. Завдяки цьому їй стають притаманні наступні ознаки та характеристики:

- відповідальність за рівень національного інтелекту;
- відповідність неперервної освіти європейським і світовим тенденціям економічного та соціального розвитку;
- випереджальний розвиток порівняно з динамікою розвитку суспільства;
- системність, неперервність, проблемність і сумісність на світовому, державному та регіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних і прикладних проблем розвитку освітнього простору у цілому й неперервної освіти, зокрема, здійснюють вітчизняні та зарубіжні вчені. Вагомий внесок у дослідженні даної проблеми зробили такі вчені, як В. Т. Александров, О. І. Амоша, В. П. Андрущенко, В. П. Антонюк, В. І. Астахова, К. В. Астахова, Д. П. Богиня, К. Ю. Вергал, О. А. Грішнова, Л. М. Гриневич, І. С. Каленюк, А. М. Колот, І. С. Кочарян, В. Г. Кремень, Ф. Кумбс, Е. М. Лібанова, О. О. Нестуля, Т. Є. Оболенська, Л. Д. Покроєва, І. Ф. Прокопенко, О. І. Решетняк, М. Є. Рогоза, І. В. Тимошенко, А. А. Чухно,

Наразі напрями формування державної політики у галузі неперервної освіти України, особливо з позиції науки державного управління, залишаються дослідженими недостатньо. У працях більшості вчених аналізуються практичні аспекти розвитку освітньої системи, у той час як наукових праць, присвячених комплексному аналізу напрямів державного регулювання політики у галузі неперервної освіти, фактично відсутні.

Мета статті – визначення основних складових та чинників державної політики, що впливають на розвиток неперервної освіти в Україні та розробка рекомендацій щодо її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Сучасні суспільно-економічні зовнішні та внутрішні умови висувають нові вимоги і завдання щодо професійних та соціальних якостей людини, формування її як особистості, яка розвивається постійно і неперервно від народження і протягом усього життя, характеру і рівня її трудової та професійної діяльності, ставлення до праці і суспільства, рівня свідомості щодо суті виробничих сил і відносин, перспектив сучасних цивілізаційних процесів [4; 5]. Тому однією з основних освітніх ідей на рубежі тисячоліть є ідея неперервної освіти, яка тісно пов'язана з прагненням до постійного збагачення потенціалу особистості, професійних можливостей відповідно до ідеалів культури, моральності, професіоналізму, повноцінної самореалізації у житті. Виходячи із вищезазначеного, звернемо увагу на теоретичні аспекти неперервної освіти, як один із напрямів модернізації освіти в Україні, та на нормативно-правові аспекти навчання впродовж життя у контексті Болонського процесу.

Механізми державного управління

Визначимо зміст та основні завдання неперервної освіти, коли крім знань, умінь та навичок, в її зміст входять як сам процес, так і досвід їх одержання та практичного застосування, а також шляхи і способи самостійного пошуку особистості.

Неперервна освіта – це сукупність засобів, способів і форм здобуття, поглиблення й розширення загальної освіти, професійної компетентності, культури, виховання, громадянської і моральної зрілості. Для кожної людини неперервна освіта є процесом формування й задоволення її пізнавальних запитів та духовних потреб, розвитку задатків та здібностей у мережі навчальних закладів різних форм власності чи шляхом самоосвіти [1].

Розглянемо детальніше роль неперервної освіти у державному та світовому просторі (рис. 1).

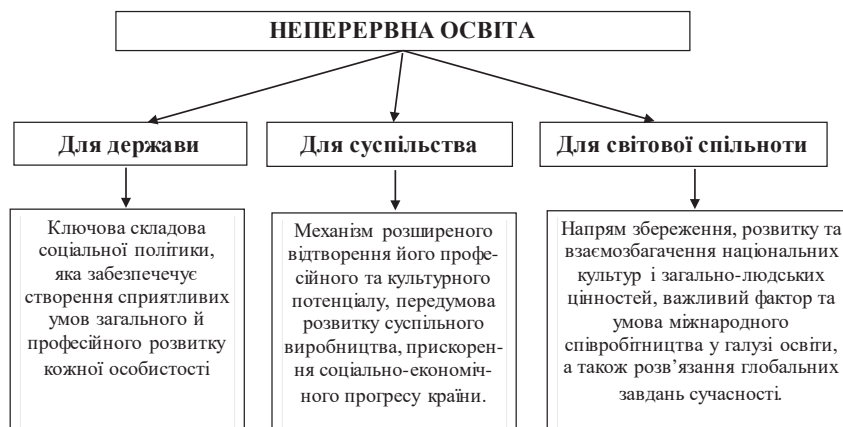


Рис. 1. Роль неперервної освіти у державному та світовому просторі.

До ідеологічних і методичних передумов розвитку неперервної освіти у науковій літературі відносять дослідження Ф. Кумбса про світову кризу формальної освіти [1]. Головне, що зумовило кризовий стан освіти, на думку Ф. Кумбса, це принципове відставання освіти від тих потреб, які висуває суспільство. У своїй етапній роботі 1968 р. «Криза освіти у сучасному світі. Системний аналіз» дослідник підкреслював: «...суть кризи освіти полягає... у розриві між чинною системою освіти й реальними умовами життя суспільства... не в обмеженості грошових коштів. Головна причина – це консерватизм традиційних систем освіти, підсилюваний певною частиною суспільства, консерватизм, що перешкоджає пристосуванню їх до умов сучасного життя та призводить до їх швидкого застаріння» [1].

Нині усі розвинуті держави світу реалізують програми формування систем неперервної освіти (навчання протягом усього життя – lifelong learning). У країнах Європейського Союзу забезпечена масова участь дорослого населення у програмах навчання та тренінгах для досягнення сталої позитивної динаміки у цій сфері. Частка економічно активного населення, яка бере участь у неперервній освіті, така: у Австрії – 89,2%, Данії – 79,9%, Фінляндії – 77,3%, Швеції – 71%, Швейцарії – 68%, Франції – 51%, Німеччині – 41,9%, Великобританії – 37,6% [2].

За визначенням ЮНЕСКО, освіта дорослих поєднує характеристики формальної, неформальної, інформальної освіти дорослих. У зв'язку з тим, що національні системи освіти різноманітні за своєю структурою та за змістом освітніх програм, для порівняння досягнення різних країн і їх просування до цілей на національному та міжнародному рівнях важливо забезпечити зіставлення даних. Вона може бути досягнута через застосування Міжнародної стандартної класифікації освіти (МСКО) – концептуального документа, призначеного для

Механізми державного управління

класифікації та представлення зіставлених на міжнародному рівні статистичних даних для впорядкування освітніх програм і відповідних кваліфікацій за рівнями та галузями освіти [3].

В. Олійник зазначає, що сутність неперервної освіти – «це природний, поступальний процес передачі нагромаджених знань і вмінь від одного покоління до іншого, підвищення знань і досвіду від одного ступеня освіченості до іншого. Це закон розвитку й реалізації здібностей людини протягом усього життя, орієнтування її на соціально вагомі цілі, критерії, нормативи» [2].

Неперервна освіта педагогічних працівників в Україні реалізується у таких формах:

- підготовка у фахових педагогічних закладах вищої освіти;
- перепідготовка на базі вищої освіти у відповідних закладах вищої освіти III-IV рівнів акредитації, що дозволяє отримати педагогічну освіту на базі іншої або доповнити педагогічну освіту опануванням інших галузей;
- підвищення кваліфікації на базі ЗППО шляхом навчання на курсах підвищення кваліфікації, організації стажування у закладах освіти, установах, освітніх організаціях;
- самоосвіта як самостійно організована людиною освіта на основі її потреб, мотивів, цілей, інтересів.

На державному рівні неперервна освіта – це провідна частина соціальної політики із забезпечення сприятливих умов всебічного розвитку кожної особистості. Для суспільства у цілому неперервна освіта є механізмом розширеного відтворення його професійного та культурного потенціалу, умовою розвитку суспільного виробництва, прискорення соціально-економічного прогресу країни.

У галузі освіти державна політика являє собою діяльність щодо забезпечення розвитку і функціонування системи освіти. Її суб'єктами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, органи управління освітою, громадські організації, окремі громадяни.

Державна політика у галузі освіти визначається рівнем соціально-економічного розвитку країни і тими завданнями, які суспільство виконує на конкретному історичному етапі свого існування. Правовими основами політики у галузі освіти є Конституція, закони та інші нормативно-правові акти, загальноприйняті норми і принципи міжнародного права. Основні складові державної політики у галузі неперервної освіти країни представлено на рис. 2.

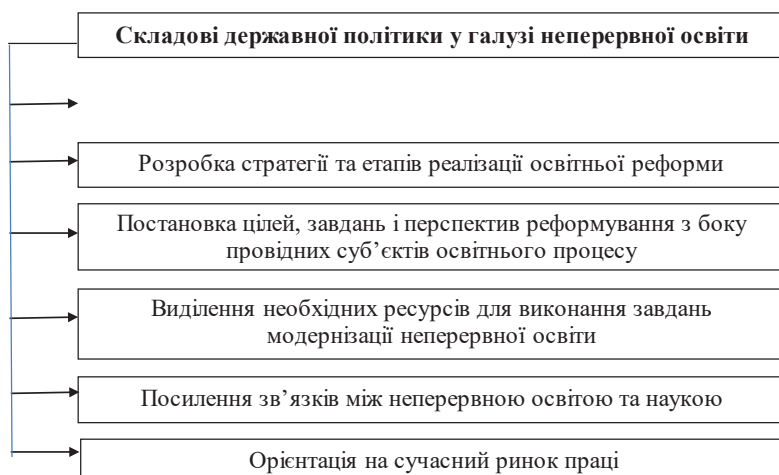


Рис. 2. Складові державної політики у галузі неперервної освіти

Механізми державного управління

У працях деяких учених можна виділити такі типи державної політики, зокрема у галузі неперервної освіти:

1) розподільча та перерозподільча (розподільча – спосіб розподілу людських, матеріальних або фінансових ресурсів на потреби неперервної освіти; перерозподільча – перерозподіл ресурсів між певними регіонами);

2) символічна і матеріальна (символічна – декларує певні принципи і цінності; матеріальна – передбачає зобов'язання щодо імплементації через забезпечення ресурсами);

3) раціональна й прибуткова (раціональна – визначає обов'язкові стадії розвитку політики, вона має чіткі межі початку і закінчення; прибуткова – нарощує наявні практики, спрямовані на подальше поглиблення чи розвиток започаткованої політики);

4) самостійна і процедурна (самостійна – визначає, що має бути зроблено; процедурна – в який спосіб це має бути зроблено);

5) регулятивна і дерегулятивна (регулятивна – має тенденцію до заборони; дерегулятивна – має тенденцію дозволу і сприяння чомусь);

6) «зверху» і «знизу» («зверху» – прийняття рішення на центральному державному рівні; «знизу» – розбудова наявної практики або нової ініціативи, стимулювання змін та ініціювання реформ загального рівня) [3].

На рисунку 3 представлено класифікацію чинників, що впливають на розвиток неперервної освіти країни.

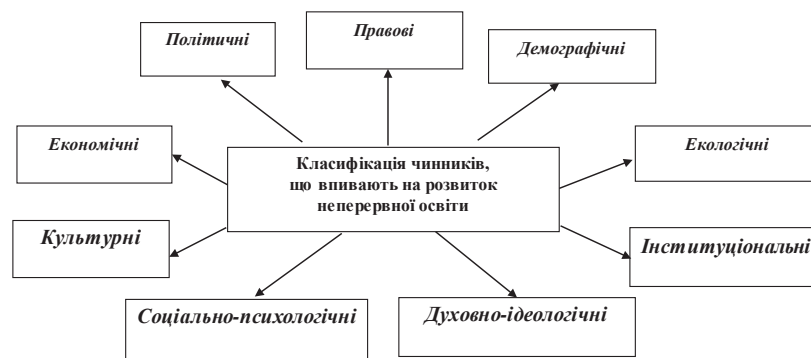


Рис. 3. Класифікація чинників, що впливають на розвиток неперервної освіти

У сучасних умовах визначальний вектор реформування позашкільної освіти України, розвитку її мережі лежить у площині вдосконалення державного регулювання. Сьогодні першочергового значення набуває розробка державної стратегії розвитку позашкільної освіти як повноправного інституту у системі безперервної освіти. Вибір виду стратегії розвитку визначається багатьма чинниками: державними і соціальними запитами, інтересами суспільства, його груп і окремих представників, а також внутрішніми можливостями закладу.

Державне регулювання є важливою складовою у системі управління, що пояснюється його особливостями, серед яких можна виділити:

- поширеність на все суспільство;
- системність;
- цілеспрямованість.

Отже, аналізуючи ознаки, можна визначити, що державне управління має цілеспрямований, системний, регулюючий вплив держави на суспільство з метою впорядкування та за-

Механізми державного управління

хисту процесів життєдіяльності людей і суспільних процесів, що ґрунтується на його владній чинності.

Розглянемо детальніше ефективність системи державного регулювання у системі освіти. За період незалежності у нашій країні спостерігається слабка тенденція саме у державному управлінні освітою.

Суттєвими недоліками є відсутність єдності, цілісності, послідовності у діяльності органів влади і управління освітою різних рівнів. Державне управління є не стимулом розвитку освіти, а гальмом розвитку, відтворюючи такі негативні процеси, як відставання вітчизняної системи освіти від зарубіжних освітніх систем, неефективне використання ресурсів освіти.

Мета державного регулювання у галузі освіти полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожної людини, виховання покоління, яке буде ефективно працювати і навчатися впродовж життя.

На рисунку 4 представлено основні напрями державного регулювання у галузі неперервної освіти, а саме: формування загальнолюдських цінностей; створення рівних можливостей для здобування освіти; підвищення якості, оновлення змісту та форм організації освітньої діяльності; розвиток системи неперервного навчання впродовж життя; забезпечення економічних і освітніх гарантій для професійного розвитку педагогічних і науково-педагогічних працівників; підвищення соціального статусу педагогічних і науково-педагогічних працівників; запровадження освітніх інновацій; сприяння розвитку ринку освітніх послуг; інтеграція вітчизняної освіти у світовий освітній простір.



Рис. 4. Основні напрями державного регулювання у галузі освіти

Реалізація даних напрямів забезпечить якість надання освітніх послуг, що дозволить ефективно використовувати і застосовувати знання та навички у професійній діяльності, які

піднімуть освітній рівень держави до стандартів світового рівня та забезпечить її конкурентоспроможність.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Отже, головним завданням у сучасних умовах є створення такої системи регуляторів, яка дозволяла б вирішувати два основних завдання у системі освіти.

Першим кроком держави має бути забезпечення закладам освіти найсприятливіших умов для задоволення ними сукупного попиту на їх освітні послуги. Практичний зміст вирішення цього завдання полягає у тому, щоб надати закладам освіти реальну автономію у визначенні загальних напрямів своєї діяльності і конкретних форм задоволення попиту на їхні послуги. А роль держави при цьому має звестися до того, щоб, по-перше, забезпечити для закладів освіти необхідні умови для їх автономії (необхідні матеріальні та фінансові ресурси) і, по-друге, створити умови для ефективного суспільного контролю за дотриманням закладами освіти необхідних стандартів якості й безпечності їх освітніх послуг.

Другим завданням впливу держави на освіту через систему інституційних стимулів є забезпечення таких умов, за яких економічні суб'єкти освіти (які в освітній системі представляють як пропозицію, так і попит на освітні послуги) будуть налаштовані на ті напрями й форми освіти, що відповідають перспективним стратегічним завданням розвитку суспільства у цілому, – створюють продуктивний тип знань й стають основою для соціально-економічного розвитку країни на високотехнологічній, науковій основі, яка відповідає сучасній моделі економіки знань.

Загалом, формування ефективної державної політики у галузі неперервної освіти країни можливе тільки за умови застосування комплексного підходу з урахуванням різних аспектів державного управління та їх взаємозв'язку, що вимагає подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Кумбс Ф. Г. Кризис образования в современном мире. Системный анализ / пер. с англ. С.Л. Володиной; под ред. Г.Е. Сорова; послесл. В. А. Жамина. М.: Прогресс, 1970. 261 с.
2. Олійник В. В. Безперервна освіта. Світло. 2000. № 3 (17). С. 11–15.
3. Тимошенко І. В. Інституційні основи розвитку системи освіти: монографія. Нар. укр. акад. Харків: Вид-во НУА, 2013. 567 с.
4. Таланчук П. Сформулюй осердя свого щастя. К.: Університет Україна, 2014. 79 с.
5. Тимошенко І. І., Тимошенко О. І. Формування системи навчання впродовж життя – стратегічний напрямок модернізації освіти. Проблеми модернізації освіти України у контексті Болонського процесу: Матеріали Першої Всеукраїнської наук.-практ. конф., Київ, 20-21 лютого 2004 р. К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. С. 18-22.

С. С. Тарасов, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ

У статті розглянуто особливості сучасної кадрової політики на рівні держави, регіону й підприємства, проведено класифікацію комплексу макро-, мезо- і мікроекономічних факторів, що визначають кадрову політику, розроблено інноваційні технології прогнозування розвитку ринку праці й ринкової моделі формування кадрової політики.

Визначено тенденції розширення й необхідність ефективної взаємодії підсистем і компонентів структури відтворення політичних, економічних, соціальних і управлінських процесів і взаємодія її з державними структурами.

Ключові слова: механізми формування кадрової політики, державне регулювання, інноваційна кадрова політика

S. S. Tarasov. Innovative mechanism of public regulation of the personnel potential

In the article the peculiarities of the contemporary personnel policy at the state, region and enterprise levels have been considered, the classification of a complex of macro-, meso- and microeconomic factors determining the personnel policy has been carried out, innovative technologies of forecasting the development of the labour market and a market model for the formation of personnel policy have been developed.

The tendencies of expansion and the necessity of the effective interaction of subsystems and components of the political, economic, social and managerial processes reproduction and their interaction with the state structures have been determined.

It has been substantiated that the experience accumulated in Ukraine and abroad provides an opportunity for considerations and analysis of the system of the personnel policy formation at the state, region and enterprise levels, as well as the innovative potential at these levels.

Nowadays, there is a certain innovative mechanism of public regulation of the personnel management at the enterprise, but a general management theory of the development of the personnel policy formation, especially at the level of the region, oriented at the current structure of the state economy and market mechanisms of management has not been developed yet. Therefore, this study is aimed at building the structure of personnel policy formation in the conditions of innovative development of the economy.

Key words: mechanisms of human resources policy formation, public regulation, innovative human resources policy.

Постановка проблеми. Ефективність кожного рівня державного регулювання кадрової політики соціально-економічної системи повинна визначатися як результативність використання кадрового потенціалу у сукупності з іншими виробничими ресурсами.

Для розвитку кадрового потенціалу підприємства при необхідності збереження кадрового ядра, здатного вивести підприємство із кризи, необхідно на рівні організації визначити ті кадри, в які варто інвестувати. Грунтуючись на точці зору, що кадровий потенціал, це сукупність здатностей і можливостей кадрів забезпечити ефективне функціонування організації, необхідно зазначити, що коли організація переходить до нового етапу розвитку, то створюються інноваційні напрямки робіт, розширюється обсяг завдань, збільшується кадровий склад, виникають проблеми створення нової команди – це підвищує вимоги до кадрового потенціалу. Оцінити можливості даного потенціалу – одне із завдань інноваційного механізму державного регулювання кадрової політики підприємства.

© С. С. Тарасов, 2018

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інноваційної діяльності на підприємстві, у сфері освіти й науки, її ефективності й особливості інноваційних процесів перехідного періоду широко розглядаються у працях українських учених [3; 4; 5; 6; 7].

Питання формування й розвитку механізмів державного регулювання кадрової політики на різних рівнях соціально-економічних систем розглядаються у роботах [1; 2; 8; 9].

На сьогодні склався певний інноваційний механізм у системі управління персоналом на підприємстві, але ще не склалося загальної теорії управління розвитком системи формування кадрової політики, особливо на рівні регіону, орієнтованої на поточну структуру економіки держави й механізму господарювання.

Мета статті – аналіз стану інноваційного механізму державного регулювання кадрового потенціалу.

Виклад основного матеріалу. Оцінка механізму державного регулювання кадровим потенціалом може проводитися:

- у всій компанії й охоплювати всіх співробітників, як керівників, так і фахівців;
- в окремих підрозділах;
- за рівнем управління;
- для вирішення конкретного завдання управління.

При проведенні оцінних заходів використовуються різні методики психологічної й соціально-психологічної діагностики, спеціалізовані методи збору й аналізу інформації, соціометрія, групові методи оцінки. Застосування взаємодоповнюючих методик дозволяє вважати вірогідною ту інформацію, яка отримана у ході оцінки кадрового ресурсу [5].

Результати механізмів кадрового моніторингу можуть бути основою для оптимізації розміщення кадрів, планування заходів корекції соціально-психологічного клімату, структури підпорядкування, стилю управління й мотивування співробітників, оптимізації взаємодії усередині й між підрозділами.

Аналіз кадрового потенціалу став проводитися після появи інтересу до персоналу, як до важливого ресурсу організації, у виконанні якого сховані значні резерви, а будь-який ресурс характеризується насамперед економічною ефективністю використання. Тому необхідно розробити інструменти, що дозволяють менеджерам ефективніше використовувати персонал.

Наявна раніше й сьогодні система обліку і система оцінки персоналу не дозволяє розглядати кадри як об'єкт для інвестицій.

У своїх роботах українські вчені вказують на три основні завдання аналізу кадрового потенціалу [4; 6, с. 123]:

- надати інформацію, необхідну для ухвалення рішення в області управління персоналом як для менеджерів з персоналу, так і для вищого керівництва;
- забезпечити менеджерів методами чисельного виміру вартості людських ресурсів, необхідних для прийняття конкретних рішень;
- змусити керівників думати про людей не як про витрати, які слід мінімізувати, а скоріше, як про об'єкти, які слід оптимізувати.

Отже, аналіз механізму державного регулювання кадровим потенціалом – це процес виявлення, виміру й надання інформації про людські ресурси.

Якщо розглядати державне регулювання управління персоналом як набір деяких функцій, то можливості аналізу кадрового потенціалу у рамках окремих функцій можна представити у такий спосіб:

- при відборі персоналу аналіз потенціалу дозволяє зробити процес планування потреб у персоналі, планування бюджету придбання людських ресурсів більш ефективними й, надав-

ши систему оцінки економічної цінності кандидатів, дасть менеджерів, що проводить відбір, можливість вибрати того з них, хто здатний принести компанії більшу користь;

- аналіз кадрового потенціалу може полегшити прийняття рішень, пов'язаних з розподілом ресурсів на розвиток персоналу, допомагаючи спланувати бюджет на програми підготовки працівників і визначити очікуваний рівень віддачі від інвестицій у підготовку;
- аналіз кадрового потенціалу може допомогти керівникові у виборі кадрової політики, тобто оцінити плюси й мінуси набору фахівців ззовні й просування своїх працівників усередині організації.

Процес оцінки персоналу є способом виміру індивідуального внеску кожного працівника у загальний результат роботи всього підприємства, тобто цінності або вартості працівника для підприємства і, як наслідок, дозволяє визначити персоналізацію інвестицій при формуванні кадрового капіталу.

З погляду автора, інноваційність даного процесу оцінки кадрового потенціалу складається з того, що паралельно з оцінкою йде розвиток персоналу.

Розглянемо можливості оцінки з точки зору аудиту кадрового потенціалу, тому визначено, що кадровий аудит це діагностика відповідності персоналу організації її цілям і цінностям [7, с. 90].

Зі світової практики можна виділити три основні напрямки аудиторської діяльності. Кожне з них містить у собі безліч різновидів залежно від форми, статусу, мети конкретної аудиторської перевірки: фінансовий аудит, державний аудит, управлінський аудит [9, с. 54]. Кадровий аудит можна віднести до управлінського аудиту.

Предметом оцінки кадрового аудиту є:

- адекватність кадрового потенціалу сукупного працівника завданням підприємства;
- відповідність чисельності професійно-кваліфікованого складу, середнього розряду, продуктивності й інших кількісних показників необхідному або проєктованому значенню;
- вплив професійних і особистих якостей окремих працівників (управлінської й професійної «еліти») на рівень кадрового потенціалу й оцінку підприємства у цілому;
- витрати на реструктуризацію з метою приведення у відповідність зазначених показників, у тому числі на вивільнення, перепідготовку, працевлаштування.

Кадровий аудит на підприємстві має кілька напрямків. Дані напрямки й етапи можуть бути використані у комбінації залежно від цілей і завдань.

Завдання кадрового аудиту професійної компетенції персоналу (далі – ПКП) укладається в оцінці потенціалу для просування некомпетентних співробітників, а також в організації зворотного зв'язку зі співробітниками для визначення якості їх роботи й підприємства у цілому.

Кадровий аудит командної компетентності підприємства (далі – КК) спрямований на оцінку ефективності формування робочих груп (команд), на збереження ядра кадрового потенціалу підприємства й вироблення командної культури і її стратегії. Ціль даного аудиту – створення управлінської команди, здатної ефективно працювати.

Кадровий аудит ефективності системи управління персоналом спрямований на встановлення кадрової структури, що відповідає ситуації, яка склалася й здатної реалізувати план ефективного розвитку кадрового потенціалу підприємства.

Загальними етапами будь-якого напрямку кадрового аудиту є етап оцінки персоналу й рекомендацій для кадрового складу на етапі реалізації програм. Основні напрямки діяльності по кадровому аудиту наведені у табл. 1.

У рамках виділених напрямків кадрового аудиту можуть бути використані наступні процедури:

Механізми державного управління

- аналіз нормативних державних актів та документів підприємства, (положення, структура апарату управління, штатний розклад, документи нарад, анкетування й інтерв'ювання співробітників апарату управління);

- аналіз кадрового потенціалу підприємства (укомплектованість підрозділів кадрами, звільнення, заохочення, скорочення, покарання, додаткові винагороди, конфлікти).

Для комплексної оцінки кадрового потенціалу використовуються три групи взаємопов'язаних оцінок: вартісні, кількісні і якісні [3, с. 57].

Вартісні оцінки базуються на виниклій у 60-ті роки нашого сторіччя теорії «кадрового капіталу», одним з яскравих представників якої є американський учений Р. Лікерт.

Відомі два основні підходи до вартісної оцінки кадрового потенціалу:

- моделі активів (витратний підхід);
- моделі корисності.

Оцінка вартості кадрового потенціалу з моделі активів (витратний підхід) визначає:

- облік витрат на капітал (за аналогією з основним капіталом) і його амортизацію;
- довгострокові вкладення, збільшення розміру «людського капіталу»;
- нормативні строки амортизації;
- списання втрат.

Оцінка вартості кадрового потенціалу по моделі корисності – це:

- оцінка ефекту (корисності) тих або інших кадрових інвестицій;
- оцінка економічних наслідків трудової поведінки людей у результаті проведення тих або інших заходів: зростання продуктивності; поліпшення якості; збільшення продажу; скорочення строку освоєння потужностей і т.п.

Таблиця 1

Етапи й об'єкти кадрової роботи у системі кадрового аудиту

Етапи кадрової роботи	Об'єкти кадрової роботи	
	а) управлінська команда	б) керівник вищої ланки
1. Створення структури	<ul style="list-style-type: none"> • визначеність функціональної структури управління; • адекватність завданням і умовам діяльності; • організаційна структура. 	
2. Планування потреб	<ul style="list-style-type: none"> • оцінка «наповненості структури кадрами» і перспективні потреби. 	прогноз кадрової потреби по посадах.
3. Інституціалізація діяльності.	<ul style="list-style-type: none"> • закріпленість у нормативних документах стратегії управління, цілей і втримування індивідуальної діяльності, схем взаємодії з колегами. 	
4. Набір (відбір] персоналу	<ul style="list-style-type: none"> • наявність способів залучення й включення персоналу в управлінську команду. 	<ul style="list-style-type: none"> • наявність способів залучення фахівців і включення їх у роботу.
5. Навчання	<ul style="list-style-type: none"> • усвідомлення проблем у діяльності групи; • оцінка потенціалу розвитку групи у цілому. 	<ul style="list-style-type: none"> • усвідомлення проблем у діяльності; • оцінка потенціалу розвитку.

Механізми державного управління

6. Оцінка	збалансованість персоналу за якістю складу; оснащеність коштами групової роботи; визначеність управлінської команди за цілями і коштами діяльності.	ступінь відповідності вимогам діяльності; ступінь задоволеності роботою й включеності у команду; прогноз професійного росту й відповідності.
7. Стимулювання купа	наявність ефективних форм оплати й заохочення;	оцінка ступеня задоволеності оплатою власної праці; володіння ефективними схемами оплати праці.
8. Просування	наявність кадрового резерву, ступінь його готовності до включення в командну роботу.	сформованість і задоволеність перспективами кар'єри; знання альтернативних місць роботи й утримування діяльності.

Кількісні оцінки кадрового потенціалу визначаються за такими показниками, як чисельність персоналу, професійно-кваліфікаційний склад, статеві-віковий склад, укомплектованість у посадах, спеціальностях і професіях, співвідношення середнього розряду робіт і робітників та ін.

Якісні характеристики кадрового потенціалу дають оцінку колективу організації у цілому: організаційна культура; корпоративний дух; наявність формальних і неформальних груп; соціально-психологічний клімат.

Індивідуальні характеристики кадрового потенціалу служать для оцінки професійно-особистісних якостей окремих керівників, фахівців і працівників: кваліфікація, професійний досвід, якості менеджера, психофізіологічні особливості, володіння ноу-хау, конкурентоспроможність на ринку праці [5].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Отже, на наш погляд оцінка кадрового потенціалу повинна відповідати цілям, завданням і вимогам організації залежно від життєвого циклу її розвитку й фінансових можливостей інвестування у кадровий капітал.

Підсумовуючи, можна сказати, що аналіз механізму державного регулювання кадрового потенціалу – це процес виявлення, виміру й надання інформації про людські ресурси особам, що ухвалюють рішення в організації для того, щоб забезпечити вибір раціонального варіанту формування кадрової політики підприємства. Інноваційний механізм державного регулювання при формуванні кадрової політики у кризовій ситуації відрізняється від традиційного тим, що дає можливість більш широко дивитися на кризи й конфлікти не тільки з боку негативних наслідків, але й враховуючи позитивні моменти, які, безумовно, присутні. Часто криза породжує конфлікти, які перетворюються у додаткове джерело інформації й альтернативних підходів до розвитку організації, що полегшує роботу керівникам з виявлення причин погіршення роботи підприємства й подолання кризових ситуацій. У зв'язку із цим дуже важливий науковий аналіз проблеми кризи підприємства й виявлення її позитивних і негативних наслідків.

Список використаних джерел:

1. Вакулєнко В. Миський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міста. Управління сучасним містом. 2002. № 4-6(6). С. 92-95.

2. Єпіфанов А. О., Мінченко М. В., Дадашев Б. А. Управління регіоном: навч. посіб. Суми: ДВНЗ УАБС НБУ, 2008. 361 с.
3. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 188 с.
4. Лавров А. М., Сурнін В. С. Реформування економіки: регіональні аспекти. Економіка України. 2006. № 8. С. 45–51.
5. Лагутін В. Л. Державно-управлінські механізми підтримки інноваційної діяльності вищих навчальних закладів. Публічне управління та митне адміністрування (правонаступник наукового збірника «Вісник Академії митної служби України»). Серія: Державне управління: Збірник наукових праць. Дніпро: Вид-во УМСФ, 2017. Вип. 2 (17). С. 111-115.
6. Регіональна політика та механізми її реалізації / укл. М. І. Долішній, С. М. Злупко, С. Н. Вовканич, та ін; за ред. М. І. Долішнього. Київ: Наук. думка, 2003. 503 с.
7. Черниш О. І. Ринок послуг: механізми державного управління в трансформаційній економіці: монографія / під заг. ред. В. В. Дорофієнка. Донецьк: Промо, 2005. 412 с.
8. Фреза Э. Фойсфен Людвиг, Тасса Беекен и др. Реструктуризация предприятий: направления, цели, средства (Германия). Проблемы теории и практики управления, 1997.
9. Щекин Г. В. Основы кадрового менеджмента: учебник. Кн. 4: Подбор, обучение и развитие персонала. 2-е изд., перераб. и доп. Киев: МЗУУП, 1993. 200 с.



УДК 351:332.1

А. П. Хряпинський, кандидат юридичних наук,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті проведено вдосконалення організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні. Досліджено загальну структуру організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку. Окреслено функції центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення територіального розвитку. Визначено моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: територіальний розвиток, державне регулювання, організаційний механізм, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

A. P. Hryapynskyy. The organizational mechanism of state regulation of territorial development in Ukraine

Problem setting. Transformational processes in social and economic development of Ukraine cause the objective necessity of improvement of state regulation of territorial development. The similar situation is caused by the need of development of territorial infrastructure of Ukraine that, accordingly, stimulates development of all spheres of economic activity. An essential role in state regulation of territorial development is played by the organizational mechanism which is many-sided and imperfect nowadays and needs modernization.

© **А. П. Хряпинський, 2018**

Recent research and publication analysis. The question of ensuring of the regional development in Ukraine was investigated by numerous scientists. However, the organizational mechanism of state regulation of territorial development needs improvement considering the current changes in economic and social situation of Ukraine.

Paper objective. The paper objective is improvement of the organizational mechanism of state regulation of territorial development in Ukraine.

Paper main body. The improvement of the organizational mechanism of state regulation of territorial development in Ukraine is carried out in the article. The general structure of the organizational mechanism of state regulation of territorial development is investigated. The functions of the central executive governments and local authorities are determined by territorial development ensuring. The models of interaction of the central governments with local authorities are allocated.

Conclusions of the research. The research of the general structure of the organizational mechanism of state regulation of territorial development allowed allocating the following components in it: central executive governments; local authorities. It is emphasized that the central executive governments are responsible for introduction of strategy of economic development of territories and their interrelation with the general strategic development of the country.

The functions of the central executive governments and local governments are determined by territorial development ensuring. It is noted that the following functions of local authorities are distinguished in this context: presence of the leading initiative in the course of formation and realization of policy of state regulation of territorial development; administration of the developed certain programs and projects of territorial development; formation of favorable conditions for the most effective application of all available territorial resources.

The models of interaction of the central executive governments and local authorities are defined. It is emphasized that nowadays Ukraine is in conditions of transformation of the first model of interaction of the central executive governments with local authorities to the second model which, in turn, is focused on not concentrated territorial regulation.

Key words: territorial development, state regulation, organizational mechanism, central executive governments, local authorities.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси у соціально-економічному розвитку України викликають об'єктивну необхідність вдосконалення державного регулювання територіального розвитку. Така ситуація спричинена потребою розвитку територіальної інфраструктури України, що, відповідно, стимулює розвиток усіх сфер господарської діяльності. Суттєву роль у державному регулюванні територіального розвитку відіграє організаційний механізм, який у нинішніх умовах є багатограним і недосконалим та потребує модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення регіонального розвитку в Україні досліджувалося численними вченими, зокрема: Б. Данилишин акцентує увагу на науково-інноваційному забезпеченні сталого економічного розвитку України [1], тоді як О. Коротич розглядає особливості державного управління регіональним розвитком України [3]. Проблеми регіональної економіки й управління висвітлено у монографії Г. Г. Фетисова й В. П. Орещина [5].

Однак, враховуючи поточні зміни у соціально-економічному становищі України, потребує вдосконалення організаційний механізм державного регулювання територіального розвитку.

Мета роботи – вдосконалення організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні.

Визначена мета дослідження викликає об'єктивну необхідність вирішення відповідної низки завдань:

- дослідити загальну структуру організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку;
- окреслити функції центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення територіального розвитку;
- визначити моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Організаційний механізм державного регулювання територіального розвитку містить такі складові:

- центральні органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування.

Зокрема, центральні органи виконавчої влади є відповідальними за впровадження стратегій економічного розвитку територій та їх взаємозв'язок із загальним стратегічним розвитком країни з метою забезпечення максимально раціонального використання територіального потенціалу та загальнодержавних потреб. Також центральні органи виконавчої влади здійснюють регулювання міжрегіональних відносин та забезпечують сприятливі умови для реалізації програм територіального розвитку, до складу яких входить декілька регіонів, на загальнодержавному рівні.

До функцій центральних органів виконавчої влади у цьому контексті входять наступні (рис. 1) [2].



Рис. 1. Функції центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення територіального розвитку

Що стосується функцій органів місцевого самоврядування, то їх відображено на рис. 2 [3].



Рис. 2. Функції органів місцевого самоврядування щодо забезпечення територіального розвитку

При цьому необхідно зазначити, що органи місцевого самоврядування традиційно відіграють три провідні ролі у забезпеченні територіального розвитку.

Перша із зазначених ролей передбачає присутності ініціативи керівного характеру у процесі формування та реалізації політики державного регулювання територіального розвитку. Зокрема, у межах цієї ролі проводиться моніторинг поточного стану соціально-економічного розвитку території, а також визначаються першочергові впливові фактори та окреслюються перспективи соціально-економічного розвитку території.

Друга роль передбачає адміністрування сформованих визначених програм та проектів територіального розвитку з метою досягнення поставлених завдань, контролю процесу впровадження розроблених заходів та отримання передбаченого результату [4; 5].

Третя роль присвячена формуванню сприятливих умов для максимально ефективного застосування всіх наявних територіальних ресурсів.

Слід при цьому взяти до уваги, що саме органи місцевого самоврядування є головними ініціаторами формування програм територіального економічного розвитку через залучення фінансових ресурсів на загальнодержавному й місцевому рівні. Таким чином, органи місцевого самоврядування застосовують регулятивні функції з метою забезпечення територіального розвитку [1; 4].

При цьому необхідно взяти до уваги, що місцеві органи влади у цьому контексті відіграють ключову роль через:

- формування сприятливих умов для розвитку фізичної територіальної інфраструктури;
- забезпечення ефективного розвитку підприємництва й бізнесу у цілому;
- раціональне застосування об'єктів комунальної власності й ефективне використання ресурсів місцевих бюджетів як фінансового базису врядування на місцевому рівні;
- ефективне управління територіальним державним сектором економіки;
- інформаційне забезпечення бізнесових структур і територіальних громад відносно територіальних ресурсних можливостей, змін у змісті регулюючих функцій на загальнодержавному й місцевому рівнях, нові можливості, інновації тощо.

Необхідно у процесі аналізу організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку виділяти як зовнішню, так і внутрішню складові. Зокрема, що стосується внутрішньої складової, то в її межах здійснюється аналіз зв'язку загальнодержавного й територіального розвитку у контексті розвитку регіонів, а також визначаються відповідні напрямки й встановлюються супутні показники [2; 5].

Якщо проаналізувати внутрішню складову організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку у цілому, то вона забезпечує:

- визначення територіальної соціально-економічної політики, яка відповідає за соціально-економічну структуру держави й її регіонів;
- формування соціально-економічних програм розвитку й їх фінансове забезпечення;
- розвиток загальнонаціональної інфраструктури з фізичної, фінансової й юридичної точки зору.

При цьому центральні органи виконавчої влади забезпечують формування політико-економічних умов для державного регулювання територіального розвитку, що передбачає формування необхідної інфраструктури й загальнонаціонального клімату підприємницької діяльності.

Необхідно також звернути увагу на забезпечення взаємодії між центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у контексті державного регулювання територіального розвитку. При цьому виділяють такі моделі подібної взаємодії (табл. 1) [3].

**Моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади
й органами місцевого самоврядування**

Модель взаємодії	Функції центральних органів виконавчої влади	Функції органів місцевого самоврядування
Перша модель	Формування загальнонаціональної державної політики територіального розвитку. Призначення територіальних органів управління. Контроль діяльності територіальних органів управління стосовно виконання рішень центральних органів виконавчої влади.	Реалізація державної політики територіального розвитку на рівні окремих територій. Відсутність ініціативи щодо створення власної моделі територіального розвитку.
Друга модель	Виокремлення ключових напрямків державної політики територіального розвитку. Вибіркове призначення регіональних органів управління. Контроль діяльності територіальних органів управління стосовно виконання рішень центральних органів виконавчої влади.	Розробка та реалізація державної політики територіального розвитку на основі принципів відповідної загальнодержавної політики. Відповідальність за впровадження державної політики територіального розвитку перед центральним урядом. Часткове призначення органів місцевого самоврядування центральним урядом та часткове їх обрання населенням визначеної території.
Третя модель	Координація дії органів місцевого самоврядування. Відповідність за впровадження програм територіального розвитку на загальнонаціональному рівні.	Закріплення влади й відповідальності органів місцевого самоврядування на конституційному рівні. Обрання органів місцевого самоврядування виключно населенням визначеної території.

Якщо розглянути особливості цих моделей більш детально, то перша з них орієнтована на забезпечення державної політики територіального розвитку з незначної роллю органів місцевого самоврядування.

У межах другої моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування здійснюється територіальне управління неконцентрованого типу. Слід звернути увагу на те, що у цій ситуації центральні органи виконавчої влади частково призначають органи місцевого самоврядування, які є відповідальними за реалізацію державної політики територіального розвитку. При цьому органи місцевого самоврядування чинять суттєвий вплив на розробку й реалізацію державної політики територіального розвитку оскільки у даному випадку регіональна політика більше орієнтована на забезпечення потреб визначеної території. При цьому органи місцевого самоврядування залишаються відповідальними перед центральними органами виконавчої влади [2].

Що стосується третьої моделі взаємодії центральними органами виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, то вона являє собою модель, в якій органи місцевого самоврядування мають конституційно закріплену владу й відповідальність та обираються виключно населенням визначеної території. Відповідно, влада у цій моделі зосереджена на рівні регіонів [1].

Слід звернути увагу на те, що у нинішніх умовах Україна знаходиться у стадії трансформації першої моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування до другої моделі. При цьому розширюється перелік повноважень органів місцевого самоврядування, збільшується рівень їх самостійності у прийнятті рішень, що в остаточному випадку дозволить підвищити загальну ефективність державного регулювання територіального розвитку на рівні регіонів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Слід відзначити, що дослідження, представлене у межах даної роботи, уможливило зробити такі висновки.

1. Дослідження загальної структури організаційного механізму державного регулювання територіального розвитку дало змогу виділити у ній такі складові: центральні органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування. Підкреслено, що центральні органи виконавчої влади є відповідальними за впровадження стратегій економічного розвитку територій та їх взаємозв'язок із загальним стратегічним розвитком країни.

2. Окреслено функції центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення територіального розвитку. Зазначено, що серед функцій органів місцевого самоврядування у цьому контексті виділяються наступні: присутності ініціативи керівного характеру у процесі формування та реалізації політики державного регулювання територіального розвитку; адміністрування сформованих визначених програм та проєктів територіального розвитку; формуванню сприятливих умов для максимально ефективного застосування всіх наявних територіальних ресурсів.

3. Визначено моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Підкреслено, що у нинішніх умовах Україна знаходиться у стадії трансформації першої моделі взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування до другої моделі, яка орієнтована на територіальне управління неконцентрованого типу.

Список використаних джерел:

1. Данилишин Б. Науково-інноваційне забезпечення сталого економічного розвитку України. Економіка України. 2004. № 3. С. 4.
2. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег: пер. с англ. / Общ. ред. и предисл. А. Г. Милейковский, И. М. Осадчая. Москва: Прогресс, 1978. 494 с.
3. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Х.: Просвіта, 2006. 220 с.
4. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З. С. Варналія. К.: Знання України, 2005. 498 с.
5. Фетисов Г. Г., Орешин В. П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2006. 416 с.

В. О. Шведун, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

О. М. Білотіл, кандидат наук з державного управління, начальник Навчального центру Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНОЮ ІНДУСТРІЄЮ ЯК БАЗИС РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОГО РИНКУ

У статті досліджено особливості державного управління туристичною індустрією в Україні. Зокрема, визначено ключові функції туристичної діяльності. Окреслено зміст туристичної індустрії як об'єкту державного управління. Виокремлено напрями державного управління у туристичній індустрії.

Ключові слова: туристична індустрія, функції, державне управління, туристичний ринок, туристична діяльність.

V. O. Shvedun, O. M. Bilotil. Public administration of the tourist industry as the basis of development of the tourist market

Problem setting. Nowadays the tourist industry plays the defining role in development of the world economy proceeding from the fact that tourism is one of spheres which dynamically develop. The tourist industry is a basis of development of the tourist market, it could be considered as objective reason for satisfaction of needs of population on leisure organization during the travel.

Recent research and publication analysis. Tourist activity, in particular, aspects of public administration in the tourist sphere, were researched in Ukraine and abroad. However development of public administration in the tourist industry demands application of better scientific and practical approaches.

Paper objective. The paper objective is investigation of the features of public administration of the tourist industry.

Paper main body. The features of public administration of the tourist industry in Ukraine are investigated in article. In particular, the key functions of tourist activity are defined. The maintenance of the tourist industry as object of public administration is shown. The directions of public administration in the tourist industry are allocated.

Conclusions of the research. The key following functions of tourist activity are defined: recreational, social, economic, ecological, cultural, educational, international and political. It is emphasized that tourism represents a many-sided phenomenon of welfare, economic and historical character which was step by step transformed to the factor which gains global value now.

The maintenance of the tourist industry as object of public administration is defined. It is noted that the tourist industry represents set of means of transportation, subjects of placement and food, entertaining and informative actions of the improving, sports, business and other orientation provided by tour operators and tour agencies and also by organizations which provide excursion services and the translation.

The directions of public administration in the tourist industry from the point of view of obtaining of the positive social and economic results for the country are allocated.

Key words: tourist industry, functions, public administration, tourist market, tourist activity.

© В. О. Шведун, О. М. Білотіл, 2018

Постановка проблеми. На сучасному етапі туристична індустрія відіграє визначальну роль у процесах розвитку світового господарства, виходячи з того, що туризм є однією зі сфер, що нині найбільш динамічно розвиваються.

Туристична індустрія є основою розвитку туристичного ринку, який доцільно розглядати як об'єктивне підґрунтя для задоволення потреб населення щодо організації дозвілля у процесі подорожі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Туристична діяльність, зокрема аспекти державного управління у туристичній сфері, неодноразово підлягали дослідженню в Україні та за кордоном. Так, зазначеній проблематиці присвятили свої праці науковці Ю. Гурбик [1], А. Ілляшенко [3], О. Мельниченко [5] та ін.

Проте розвиток державного управління у туристичній індустрії потребує застосування більш якісних науково-практичних підходів.

Мета роботи полягає у дослідженні особливостей державного управління туристичною індустрією в Україні.

Зміст поставленої мети передбачає вирішення низки відповідних завдань:

- визначити ключові функції туристичної діяльності;
- окреслити зміст туристичної індустрії як об'єкту державного управління;
- виокремити напрями державного управління у туристичній індустрії.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з визначення туризму, що надане у Законі України «Про туризм» № 324/95-ВР від 15 вересня 1995 року, він являє собою «тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності у місці, куди особа від'їжджає» [5].

Провідною характеристикою туризму, що визначає його специфіку, є можливість виконувати такі різнохарактерні функції:

– рекреаційна (з урахуванням медико-біологічної) – підвищення продуктивності праці людини шляхом поновлення її фізичних та психоемоційних ресурсів, що дозволяє здійснювати економію фінансових засобів на лікування; розвиток спортивного туризму; можливість використання громадянами права на відпочинок;

– соціальна – здійснення позитивного впливу на ринок праці завдяки генеруванню нових робочих місць (витрати, пов'язані зі створенням одного робочого місця у туристичній інфраструктурі є у 20 разів меншими, ніж у виробничій сфері); можливість активізації здібностей до підприємницької діяльності у сфері туризму; підвищення освітнього рівня людей та їх кваліфікації; вдосконалення інфраструктури;

– економічна – підвищення ключових показників макроекономічного характеру, зокрема ВВП, вирівнювання платіжного та торговельного балансів; активізація податкових надходжень до бюджетів різних рівнів; розвиток підприємницької діяльності (у туристичній сфері капітал обертається у 4 рази швидше, ніж в інших складових сфері послуг народного господарства); залучення інвестиційних ресурсів до туристичної сфери; вдосконалення туристичної господарської структури завдяки стимулюванню розвитку сфер та галузей, що є суміжними з туристичною;

– екологічна – охорона оточуючого середовища (підтримка природних територій, що мають особливу цінність; охорона рідкісних видів та екологічних систем), раціональне використання земель і ресурсів біологічного характеру;

– культурна – охорона та відродження промислів і традицій народу, збереження та відновлення історично-культурної спадщини; стимулювання розвитку об'єктів культурного призначення; сприяння проведенню заходів, що відображають особливості історії та культури народу;

– просвітницько-виховна – вивчення національної історії; виховання патріотичного відношення до держави та її народу; формування свідомості стосовно збереження екології, а

Механізми державного управління

також прагнення передати майбутнім поколінням наявні ресурси туристично-рекреаційного характеру; збагачення духовного світу нації;

– інтеграційна – сприяння приєднанню країни до світових інтеграційних процесів завдяки участі у діяльності міжнародних організацій, специфікою діяльності яких є вирішення питань з туризму; залучення інвестицій у вигляді іноземного капіталу; зближення народів й їх культур;

– політична – активізація міждержавних політичних відносин за допомогою укладання різнохарактерних угод щодо співпраці у сфері туризму [1; 3].

Виходячи з цього можна зазначити, що туризм являє собою багатогранний феномен соціально-культурного, економічного та історичного характеру, який поетапно трансформувався у фактор, що нині набуває значення світового масштабу.

Тенденції, що спостерігаються в економіках багатьох країн світу, свідчать про стрімке зростання ролі туризму для їх розвитку, а також систематичне підвищення долі надходжень від туристичної сфери до державної скарбниці. Це зумовлено динамічністю, високою прибутковістю та значним позитивним соціально-економічним і культурним впливом туризму на розвиток цих країн [4].

Отже, з економічної точки зору туризм являє собою різновид комерційної діяльності, оскільки надає можливість отримання суттєвих прибутків.

Зокрема, туризм слід повноправно вважати економічною категорією з огляду на те, що він сприяє процесам виробництва та реалізації широкого спектру послуг, створенню робочих місць, отриманню доходів, розвитку інфраструктури та диверсифікації економіки країни.

Таким чином, для України роль туризму є важливою не тільки з точки зору забезпечення конституційного права громадян на відпочинок, а також і для підвищення обсягів доходів державного бюджету від результатів діяльності туристичного бізнесу, зменшення рівня безробіття завдяки активізації зайнятості населення у зазначеній сфері.

Виходячи з цього, туристичний бізнес цілком обґрунтовано можна вважати ключовим на поточному етапі виходячи з того, що нині він динамічно розвивається та є найприбутковішим з усієї сфери послуг в економіці.

Стосовно соціально-культурного та історичного аспектів туризм дозволяє продемонструвати особливості унікального українського менталітету.

Виходячи з вищезазначеного, роль туризму є пріоритетною у процесах формування культурних комунікацій України та її добробуту у сучасних перехідних умовах.

Отже, розвиток туристичної сфери формує сприятливі умови для підвищення доходів державного бюджету, генерування нових робочих місць, розвитку інфраструктури економічного сектора, охорони та відновлення пам'яток історико-культурного значення, охорони навколишнього середовища, що, відповідно, сприяє активному розвитку туристичної індустрії.

Виходячи з цього, цілком зрозуміло, що роль туризму та його місце у процесах розвитку України у соціально-економічному аспекті викликає необхідність ефективного державного управління у туристичній індустрії.

У сучасній науковій літературі туристична індустрія визначається як сукупність засобів перевезення, об'єктів розміщення та харчування, розважальних і пізнавальних заходів оздоровчої, спортивної, ділової та іншої спрямованості, що надається організаціями, які здійснюють туроператорську та турагентську діяльність, а також організаціями, які надають послуги з екскурсійного обслуговування та перекладу [4].

Нинішня індустрія туризму охоплює діяльність різних суб'єктів господарювання: підприємства, організації та установи, а також приватні підприємці, які здійснюють виробництво та реалізацію товарів та послуг туристичного призначення.

Фактично провідною метою державного управління туристичною індустрією можна вважати формування сприятливих умов для функціонування та розвитку туристичної сфери та суміжних з нею сфер та галузей, що відносяться до матеріального виробництва та сфери послуг народного господарства.

Державна політика у сфері туризму та курортів являє собою цілеспрямовану діяльність державних, суспільних і приватних структур, орієнтовану на формування та реалізацію методів, механізмів й інструментів дії правового, економічного, соціального й іншого характеру з метою сприяння ефективному розвитку туристичної індустрії, задоволення внутрішнього та зовнішнього попиту на товари і послуги туристичного призначення завдяки раціональному використанню наявного туристичного потенціалу [1; 5].

Відповідно, зміст державної політики у сфері туризму та курортів полягає у стимулюванні споживчих потреб у товарах і послугах туристичного призначення, у створенні нормативно-правових основ та фінансово-економічного механізму, сприятливих для розвитку туристичної індустрії, а також у підготовці кваліфікованих кадрів, що, відповідно, стимулюватиме розвиток вітчизняного туристичного бізнесу [3; 4].

Враховуючи той факт, що туристична індустрія є багатограним об'єктом державного управління, тобто, з одного боку комплексний туристичний продукт повинен задовольняти різнохарактерні потреби споживачів та сприяти створенню сприятливого іміджу країни на світовому рівні, а з іншого боку державне управління у туристичній індустрії повинне бути орієнтованим на досягнення позитивного ефекту з соціально-економічної точки зору, необхідність державного управління туристичною індустрією слід вважати наслідком подібної обґрунтованої з наукової точки зору необхідності в усіх сферах суспільного життя [2].

Таким чином, державне управління туристичною індустрією повинне бути орієнтованим не тільки на отримання країною позитивних результатів від реалізації туристичних функцій, а також на нейтралізацію й уникнення можливих негативних наслідків, зумовлених впливом сфери туризму. Крім того, необхідною є оцінка ступеню впливу факторів зовнішнього середовища, які суттєво впливають на розвиток туристичної індустрії на визначеній території.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Як результат проведеного дослідження, у роботі було отримано наступні висновки.

1. Визначено ключові функції туристичної діяльності: рекреаційна, соціальна, економічна, екологічна, культурна, просвітницько-виховна, інтеграційна та політична. Підкреслено, що туризм являє собою багатограний феномен соціально-культурного, економічного та історичного характеру, який поетапно трансформувався у фактор, що нині набуває значення світового масштабу.

2. Окреслено зміст туристичної індустрії як об'єкту державного управління. Зазначено, що туристична індустрія являє собою сукупність засобів перевезення, об'єктів розміщення та харчування, розважальних і пізнавальних заходів оздоровчої, спортивної, ділової та іншої спрямованості, що надається організаціями, які здійснюють туроператорську та турагентську діяльність, а також організаціями, які надають послуги з екскурсійного обслуговування та перекладу.

3. Виокремлено напрями державного управління у туристичній індустрії з точки зору отримання позитивних соціально-економічних результатів для країни.

Список використаних джерел:

1. Гурбик Ю. Ю. Інституційні аспекти державного регулювання туристичної сфери в Україні. Держава та регіони. 2008. № 4. С. 101–107.
2. Євдокименко В. К. Регіональна політика розвитку туризму. Методологія формування, механізм реалізації. Чернівці: Прут, 1995. 118 с.
3. Іляшенко А. Х. Державна політика у сфері туристичних послуг. Держава та регіони. 2010. № 2. С. 93–99. (Серія «Державне управління»).
4. Кравчук І. Державне регулювання розвитку туризму: зарубіжний досвід та перспективи впровадження. Вісник Львівського національного університету. 2008. Вип. 24. С. 134–141. (Серія «Серія «Міжнародні відносини»).
5. Мельниченко О. А., Шведун В. О. Особливості розвитку індустрії туризму в Україні: монографія. Х.: НУЦЗУ, 2017. 154 с.

А. П. Миколаєць, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ НЕУРЯДОВИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА З МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

У статті йдеться про можливості різних громадських організацій бути посередниками між індивідумом і державою, брати участь у визначенні пріоритету тих чи інших суспільних проблем і контролювати звітність державних органів влади, що є основою громадянського суспільства. Запропоновано впровадження системного опосередкованого державного регулювання і стимулювання діяльності громадських об'єднань. Це допоможе громадським об'єднанням стати рівноправними ефективними партнерами влади у вирішенні важливих суспільних проблем. У контексті партисипативної демократії сформульовано аксіоматичне положення про те, що держава і громадські об'єднання приречені на взаємодію, оскільки ділять загальну соціально-політичну сферу, мають загальний ресурс – громадянське суспільство, а також обопільну мету – адекватне запитам задоволення потреб окремих соціальних груп і суспільства загалом.

Ключові слова: неурядові організації, громадські організації, громадянське суспільство, державні органи влади, самоврядування, державне регулювання, партисипативна демократія, соціально-політична сфера.

A. P. Mykolaiets. Formation of non-governmental and public organizations of social partnership with local government

It is noted that civil society is characterized by the fact that people work collectively to solve social problems as ordinary citizens – separate from the government, the administrative apparatus, the army or pro-government organizations. In today's democratic legal state, public associations are becoming one of the most significant factors influencing the development and implementation of state policy.

Having emerged in the public movement, they are increasingly involved in politics, implementing its teleological meaning in "art to live together". Today, the theory of public associations is a constructive response to the crisis of the concepts of socialism, the state of welfare, the inability of the market and the state to meet the needs of the public. The completeness and diversity of organizational life is one of the reliable indicators of the normal functioning of society. Possibilities of various public organizations to act as an intermediary between the individual and the state, to participate in determining the priority of certain public problems and to control the reporting of state authorities are the basis of the Romanian society.

The introduction of system indirect state regulation and stimulation of activity of public associations is proposed. It will help public associations to become equal partners in the government in solving socially significant problems. In the context of participatory democracy, the axiomatic position that the state and civic associations are doomed to interact, since they divide the general socio-political sphere, have a common resource – civil society, as well as a mutual goal – adequate to meet the needs of individual social groups and society as a whole.

For domestic political science, in addition to the mentioned problem, the question of determining the system of categories of concepts of the third sector; unification of existing definitions in Ukraine, defining public associations – a community with officially recognized terminology at the international level, is relevant to the definition of a given problem. These issues are not only theoretical, but also practical, as their solution contributes to the development and implementation of a systematic approach to the third sector as a complex phenomenon, as well as to some extent overcoming the isolation of domestic civil society organizations from the world community of non-governmental organizations.

It is determined that the decision on the necessity of one or another task of the state, business, and public associations – to a large extent depends on the specificity of the course of historical evolution of a particular state, as well as civil and legal culture, the degree of development of economic relations in this society.

Key words: non-governmental organizations, public organizations, civil society, state authorities, self-government, state regulation, participatory democracy, socio-political sphere.

© А. П. Миколаєць, 2018

Постановка проблеми. Однією з основних ознак оптимального управління суспільством є громадська участь. Традиційно в теорії управління розрізняють демократію консенсусу і демократію більшості (Вестмінстерська модель). Система консенсусу передбачає федералізм, поділ влади, двопалатну структуру органів законодавчої влади з роздільними виборами в кожному з них, систему політичних партій, формується за державною, а не за національною ознакою, право накладення вето виконавчими органами. Вестмінстерська система зазвичай трактується як конституційна демократія, за якої всі громадяни, особисто або через будь-які організації, можуть брати участь у роботі уряду або впливати на неї.

Оптимальне правління передбачає також громадянську ініціативу. Громадянське суспільство характеризується тим, що люди колективно діють з метою вирішення соціальних завдань як прості громадяни, окремо від уряду, адміністративного апарату, армії або продержавних організацій. Повнота і різноманітність організаційного життя – надійні індикатори нормального функціонування соціуму. Можливості різних громадських організацій бути посередниками між індивідумом і державою, брати участь у визначенні пріоритету тих чи інших суспільних проблем і контролювати звітність державних органів влади є основою громадянського суспільства.

Неприбутковий сектор охоплює органи територіального громадянського самоврядування, а отже, розширюються можливості соціального партнерства з місцевим самоврядуванням. Державні органи влади зацікавлені в розвитку всіх форм громадської самодіяльності на місцях, у підвищенні активності населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність означеної проблематики підтверджується дослідженнями таких закордонних науковців, як: Т. Бодун, В. Бусел, Е. Ведунг, Я. Виклюк, О. Вольська, В. Князев, І. Розпутенк та ін. Серед російських дослідників питанню сутності неурядових та громадських організацій присвятили праці Г. Атаманчук, Ю. Забродина, А. Поршнева й ін.

Мета статті – дослідження формування неурядових та громадських організацій соціального партнерства з місцевим самоврядуванням та їх взаємодії із системою державного управління.

Виклад основного матеріалу. Місія громадянського об'єднання як передового інституту громадянського суспільства полягає в зниженні «витрат представницької демократії», сприянні трансформації політичного режиму до партисипативної демократії. Саме громадські об'єднання можуть розглядатися як важливі стовпи демократичної правової соціальної держави.

Незалежно від політичного режиму можна виділити такі завдання неурядових організацій [3, с. 765]:

1. Генерація людського і суспільного капіталу, який змушує демократію працювати. Даний капітал виражається у формальній і неформальній мережі комунікацій між державно-політичною системою та громадянським суспільством, а також всередині громадянського суспільства, заснованої на довірі, відкритості, обміні інформацією та співробітництві. Тлумачення цього аспекту місії громадянського об'єднання відповідає концепції пізнього модерну і постмодерну, коли громадянське суспільство розглядається через взаємодію особистості і владних структур держави, а також через взаємини системного (сукупність безособових комунікацій людей у сфері державної й економічної діяльності, заснованих на принципах раціональності) і життєвого (область прямої комунікації людей і публічна сфера, засновані на принципах комунікативної раціональності) світів. Саме громадські об'єднання є тим унікальним, мобільним, адаптованим механізмом залучення особистості в процеси політичного, громадянського, соціального життя, який організовує їх у потужні групи, здатні впливати на державну політику й отримувати доступ до державних ресурсів. Громадські об'єднання контролюють державну

владу і здійснюють моніторинг порушень і баланс суспільних інтересів, надають громадянам можливість розвивати їхні здібності і вдосконалювати спосіб життя за допомогою здійснення контролю за станом навколишнього середовища, надання допомоги найменш благополучним верствам населення, розвивають людські ресурси, знання й інформацію.

2. Зниження соціальної напруженості в суспільстві. Залученням у діяльність неурядових організацій громадяни знижують рівень своєї депривації, реалізують власні потреби й інтереси.

3. Сприяння гармонізації правоти із законом. Правота – це публічне пред'явлення самовизначення в державі соціальної групи (індивіда), засноване на запереченні сформованих соціальних норм і правил суспільства. Правота може бути ще не вписана в закон, але вона значуща для життєвих інтересів соціальних груп, визнання їхньої своєрідності і людської гідності. Така правота, оскільки вона стає предметом широкої громадської участі, дає підставу для критики чинних законів, соціальних інститутів і культурних традицій і в перспективі приводить до оновлення права [7, с. 265]. У такому контексті, наприклад, діють некомерційні організації (далі – НКО), які виступають проти різних форм дискримінації щодо жінок, інвалідів, людей із різним кольором шкіри.

4. Встановлення балансу між правами й обов'язками громадянина, оптимального співвідношення свободи і відповідальності особистості в межах демократії. Зі вступом у неурядові організації, як підкреслював Е. Ведунг [4, с. 136], кожен так чи інакше визначає свою політичну, соціальну, громадянську й індивідуальну відповідальність за правовий порядок у державі і світі, або, за висловом Я. Виклюк [5, с. 28], «індивідуально освоює громадянську позицію».

5. Ідентифікація й артикуляція найбільш гострих соціальних, політичних, правових, економічних проблем, наявних у соціумі.

6. Надання допомоги державі в поліпшенні якості соціальних послуг. Громадські об'єднання допомагають подолати кризу патерналістської концепції «держави загального добробуту», взявши на себе частину функцій із забезпечення гідного рівня життя громадян. Широке застосування програм інституційної перебудови і пов'язане із цим руйнування колишнього державного ладу в різних країнах породило певний політичний вакуум, але, з іншого боку, мобілізувало громадські інститути в усьому світі на діяльність із метою пом'якшення впливу цих програм, як і на діяльність із заміни соціальних служб, які держава не може далі фінансувати [9, с. 89]. Громадські об'єднання знаходять нові аспекти розвитку і надають адресну допомогу тим, до кого не можуть дійти державні служби. Великими перевагами таких організацій є їхня чуйність до запитів суспільства, гнучкість, новаторський підхід, безпосередній зв'язок із найбільш вразливими верствами населення, здатність ініціювати активну участь населення в житті суспільства, економне витрачання ресурсів і незалежна оцінка питань.

У доповіді Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН) за 1993 р. визначено такі напрями вирішення цих завдань і практичної діяльності громадських об'єднань у сучасній демократичній державі [2, с. 305]:

– боротьба з бідністю: цивільним об'єднанням вдалося домогтися успіху в поліпшенні рівня життя бідних як шляхом прямого втручання, так і за допомогою привернення уваги спонсорів до вирішення цієї проблеми;

– надання кредитів бідним: це одне з найбільш значних завоювань у діяльності громадських організацій, які змогли перекрити нездатність ринку забезпечити кредити для зубожілого населення;

– боротьба зі зухвалою дискримінацією за ознакою статі: зростання активності жіночого руху внесло особливий акцент у роботу громадських об'єднань в області гендерного балансу;

– надання невідкладної допомоги: сила громадських організацій полягає в їхній здатності негайно реагувати на потреби для запобігання стихійним лихам, пропаганди і захисту міжнародних акцій, швидке реагування та співробітництво в захисті інтересів корінних народів;

– громадянська експертиза державно-управлінських рішень, що включає експертизу законопроектів, політичних рішень і дій, а також громадський контроль за діяльністю органів державної влади й управління.

Нарешті, під час розгляду соціально-економічного аспекту ролі об'єднань громадян у сучасній демократичній правовій державі не можна не згадати про їхню виняткову важливість у країнах, що розвиваються, а також у державах із перехідною економікою [1, с. 25].

Тут роль громадських об'єднань ще більш важлива, що пояснюється нерозвиненістю ринкових відносин, крайньої обмеженістю ресурсів держави, складністю соціально-економічних питань перехідного періоду. Тому об'єднанням громадян частково доводиться вирішувати завдання, які традиційно виконуються державою в ринковій економіці. На це вказав у відомій доповіді Римському клубу «Босоногая революція» (1988) Б. Шнейдер, який підкреслив, що альтернативні моделі розвитку, що виникали «у гущі повсякденного життя народу» і відповідали його традиціям, середовищу, найбільш успішно втілювалися в життя неурядовими організаціями і допомагали ефективно боротися з нагальними проблемами громадян. Громадські об'єднання виконують нову роль, доповнюють традиційно державні функції, і кордони між владою й інститутами громадянського суспільства стають взаємопроникними.

Формування і розвиток громадянського суспільства в країнах, що розвиваються, відбувається в несприятливих умовах. У цих країнах громадянське суспільство і його організації не мають рівних прав і можливостей порівняно із двома іншими компонентами, а саме – державним і комерційним секторами [6, с. 172]. Будучи добровільними і «незалежними», третій сектор часто розглядався як щось другорядне, особливо в умовах зародження демократії.

У багатьох країнах, що розвиваються, громадські об'єднання насправді слабкі. Їм не вистачає потенціалу в галузі аналізу, управління, роботи в єдиній мережі і в основному в питаннях мобілізації ресурсів. До того ж вони не забезпечують достатньої звітності перед своїми членами. Якщо економічний аспект їхньої діяльності піддається оцінці, то оцінити ефективність їхньої роботи в соціальній сфері дуже складно через відсутність методик. Часто правова основа та директивні документи, що регулюють діяльність цих організацій, мають обмежувальний характер. Схожа картина спостерігається і в Україні [8, с. 125].

У зв'язку із цим вважаємо за необхідне системне опосередковане державне регулювання і стимулювання діяльності громадських об'єднань. Це допоможе громадським об'єднанням стати рівноправними ефективними партнерами влади у вирішенні суспільно значущих проблем.

У контексті партисипативної демократії є аксіоматичне положення про те, що держава і громадські об'єднання приречені на взаємодію, оскільки ділять загальну соціально-політичну сферу, мають загальний ресурс – громадянське суспільство, а також обопільну мету – адекватне запитам задоволення потреб окремих соціальних груп і суспільства загалом. І якщо стратегічна мета політики будь-якої держави полягає в поліпшенні умов життя суспільства, то одна із цілей громадського об'єднання – поліпшення соціального становища окремих груп громадян.

Співпраця некомерційного сектора з органами влади не вичерпується темою про гармонію в громадянському суспільстві. Свій внесок роблять і ділові кола (приватний бізнес), що, як і держустанови, надають ресурси (кошти, інфраструктуру) для проведення заходів громадських організацій. Однак структури бізнесу орієнтовані на більш вузьку мету – збільшення матеріального добробуту засновників і співробітників даної бізнес-організації, а державна політика є передусім зовнішнім середовищем для діяльності цих організацій [5, с. 27].

Зрозуміло, що вирішення питання про необхідність виконання того чи іншого завдання державою, бізнесом, громадськими об'єднаннями великою мірою залежить від специфіки перебігу історичної еволюції конкретної держави, а також громадянської та правової культури, ступеня розвиненості економічних відносин у даному суспільстві. Однак для правової держави проблема полягає в тому, як знайти оптимальний баланс взаємодії органів влади й інститутів громадянського суспільства, які питання залишити у веденні державного управління, а які – передати громадським об'єднанням або бізнесу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у сучасній демократичній правовій державі громадські об'єднання стають одним із найбільш значущих чинників, що впливають на розроблення і реалізацію державної політики.

Поставши із громадського руху, вони все активніше беруть участь у політиці, реалізують її телеологічний сенс у «мистецтві жити разом». Сьогодні теорія громадських об'єднань є конструктивною відповіддю на кризу концепцій соціалізму, держави загального добробуту, нездатність ринку і держави задовольнити потреби громадськості.

Дослідження феномена НКО, виявлення їхніх сутнісних характеристик, завдань, функцій у сучасній державі дозволило аргументувати судження про те, що місія громадських об'єднань полягає в подоланні витрат представницької демократії на користь демократії участі [4, с. 88]. Громадські об'єднання тому не вписуються в окреслені для них «соціальні» межі, що потребують осмислення їхньої суті не тільки з позиції соціології.

Для вітчизняної політичної науки, крім означеної проблеми, актуальними є питання визначення системи категорій понять третього сектора, уніфікації наявних в Україні дефініцій, що визначають громадські об'єднання – спільноти з офіційно визнаною термінологією на міжнародному рівні. Ці питання мають не тільки теоретичну, а й практичну актуальність, оскільки їх вирішення сприяє розробленню і реалізації системного підходу до третього сектора як комплексного явища, а також певною мірою подоланню ізоляції вітчизняних громадських об'єднань від світової спільноти неурядових організацій.

У країнах, що розвиваються, у державах із перехідною економікою громадські об'єднання є незамінними, ефективними партнерами держсектора щодо вирішення соціально-економічних і політичних проблем життєдіяльності суспільства, допомагають державі подолати труднощі перехідного періоду. Ці висновки актуалізують завдання активізації потенціалу і ресурсів громадських об'єднань у сучасній Україні, визначають необхідність конструктивної взаємодії неприбуткового і державного секторів у нашій країні, роблять доцільним теоретичне обґрунтування міжсекторного соціального партнерства як стратегії оптимізації взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебн. пособие. М., 2000. 302 с.
2. Бодун Т. Конфлікти у сфері державного управління. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління / наук. ред. кол.: В. Князев (співголова), І. Розпутенко (співголова) та ін. К.: НАДУ, 2011. С. 307–308.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Бусела. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм. Пер. з англ. В. Шульга. К., 2003. 350 с.
5. Виклюк Я. Моделювання соціально-економічних систем і розрахунок їх динамічних показників на основі аналогій. Фізико-математичне моделювання та інформаційні технології. 2010. Вип. 11, 39–48. С. 24–36.

6. Вольська О. Теоретичні засади ефективності державного управління соціальним розвитком. Економіка буд-ва і міського госп-ва. Макіївка: Дон НАБА, 2012. Т. 8. № 3. С. 167–175.
7. Государственное и муниципальное управление: справочник / под ред. Н. Глазуновой, Ю. Забродина, А. Поршнева. М.: Магистр, 1997. 496 с.
8. Дзюндзюк В. Ефективність діяльності публічних організацій. Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
9. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р. Каплан, Д. Нор-тон. Пер. с англ. М. Павлов. М.: Олимп; Бизнес, 2004. 320 с.



УДК 352.9

О. В. Турій, аспірант кафедри філософії,
теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто основні нормативно-правові акти, що визначають процедурні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями. Особливу увагу приділено висвітленню міжнародних актів, що ратифіковані Україною та регулюють питання такої співпраці. У статті висвітлено залежність розвитку місцевого самоврядування від громадянської й політичної активності населення. Проведено детальне дослідження проблем у взаємовідносинах місцевого самоврядування з громадянами, об'єднаннями громадян, ЗМІ та іншими інститутами громадянського суспільства, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вирішення визначених проблем.

Ключові слова: місцеве самоврядування, народовладдя, громадянське суспільство, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, юридична відповідальність, правове регулювання.

O. V. Turii. Legal aspects of interaction of public organizations with local self-government bodies

The article deals with the basic legal acts defining the procedural aspects of the interaction of local self-government bodies with non-governmental organizations. Particular attention is paid to the coverage of international acts ratified by Ukraine and regulates the issues of such cooperation. The article highlights the dependence of the development of local self-government on the civil and political activity of the population. A detailed study of problems in the relationship of local self-government with citizens, associations of citizens, mass media and other civil society institutions has been formulated, proposals have been formulated to improve the resolution of certain problems.

The article contains a number of concrete proposals for solving the problems of forming the basis of cooperation between local self-government bodies, the legal regulation of control and supervision activities in the field of local self-government, conflict resolution between local self-government bodies and civil society organizations, improvement of legal regulation of liability for non-compliance with legislation on civil cooperation society with local self-government bodies.

It is generalized that modern Ukrainian law-making and law-enforcement practice in general meets the requirements of contemporary democratic states, creating all the necessary preconditions for the independent

© **О. В. Турій, 2018**

decision of the public on the issue of participation in the adoption and implementation of decisions of local self-government bodies.

At the same time, it is quite obvious that the adoption of legislative norms that would ensure the procedures for the interconnection of local governments and citizens of Ukraine in the field of developing a new social policy in the field, containing effective mechanisms of checks and balances, an irrevocable liability, and also ensures the fundamental right citizen for information on the activities of power structures. The development of such standards can be a significant step towards liberalization and democratization of national legislation at both the local and national levels.

Key words: local government, democracy, civil society, territorial community institutions of local governing, institutes of civil society, legal responsibility.

Постановка проблеми. Концепція взаєморозуміння та ефективної співпраці між органами місцевої влади та громадянським суспільством у розробці, реалізації та моніторингу як загальнодержавної, так і місцевої політики, яка знаходиться у колі прямих інтересів суспільного блага, є однією з основних характеристик сучасної демократичної та розвиненої держави, яка стоїть на службі своїх громадян. Протягом останніх років було проведено всебічну оцінку ролей та функцій організацій громадянського суспільства в європейських державах, включаючи Україну. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень і удосконалення державної та місцевої політики у сфері надання соціальних послуг у багатьох інших галузях.

Враховуючи значне підвищення ролі громадянського суспільства в абсолютній більшості сфер діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, очевидну потребу налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини та громадянина, реформування суспільних відносин у різних сферах, актуальність досліджуваного питання не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові підходи щодо розвитку громадянського суспільства в Україні, ролі у цьому процесі взаємодії органів влади та недержавних організацій відображені у публікаціях ряду дослідників, таких як В. Бульба, А. Волошина, Л. Гонюкова, В. Купрій, М. Логунова, М. Пірен, В. Ребкало, В. Рубцов, С. Телешун, В. Тертичка та ін. Відчувається нагальна потреба наукового дослідження правового регулювання механізмів взаємодії та співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування, однак у науковій літературі поки що не спостерігається інтересу до цієї проблеми.

Мета статті – на основі вивченої нормативно-правової бази висвітлити суть, напрями, проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій, показати їх роль у проведенні реформ.

Виклад основного матеріалу. Становлення ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо [2, с. 7].

Правовою основою взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування у будь-якій демократичній країні є Конституція як основний закон держави, міжнародне законодавство належним чином ратифіковане та адаптоване у національному законодавстві та національне законодавство. Основною проблемою на шляху демократизації національного законодавства України є участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Європейська конвенція з прав людини [4] визначає, що держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства. Побудова розвиненої демократії, свободи та відповідальних взаємовідносин між владою та суспільством можливі лише за умов дієвого впливу механізмів стримування і протипаг [3, с. 143-144].

Система зв'язків з громадськістю, що є невіддільною складовою діяльності органів державного управління у демократичних країнах, насамперед у країнах – членах Ради Європи, забезпечує дієву взаємодію рівноправних і взаємозалежних суб'єктів суспільного життя.

Активна взаємодія між органами влади і громадянами повинна існувати в усіх сферах суспільного життя, особливого значення така взаємодія набуває на регіональному та локальному рівнях. Участь громадян у виробленні політичного курсу, управлінні державою на демократичних засадах через встановлені законом форми безпосереднього співробітництва, а також через дозволена законом діяльність громадських організацій, незалежний нагляд за діяльністю органів управління як основи механізмів стримувань і противаг неможливі без забезпечення вільного доступу до інформації та публічного обговорення діяльності і рішень місцевої та державної влади [26].

Надзвичайно важливу роль у розвитку співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування відіграють міжнародні документи, ратифіковані Україною. Так, гласність у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування є обов'язковою вимогою відповідно до нормативних документів Парламентської Асамблеї Ради Європи з метою розбудови правової, демократичної, суверенної держави і є не лише умовою виконання рекомендацій Ради Європи, а й необхідною запорукою успіху на сучасному етапі державного будівництва.

Протягом усього періоду членства України у Раді Європи на рівні державної, а вже потім і місцевої влади, на законодавчому рівні почали виникати і поступово впроваджуватися у життя механізми залучення громадськості до вироблення та реалізації відкритої та прозорої державної політики.

Право мешканців міст брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їхнього власного розвитку та розвитку міст, де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. Так, Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» 1990 р. визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права на розвиток. В Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 1992 р. [1], декларується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку, можливість знайти роботу і цим забезпечити свою особисту фінансову самостійність, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, можливість займатися різноманітними культурними і творчими видами діяльності, мирне співіснування різноманітних культурних, етнічних і релігійних громад, якісну архітектуру, гармонійне життя, власне політичне життя, економічний розвиток, гармонійний розвиток (коли місцева влада прагне досягти рівноваги між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища), широкий асортимент товарів і послуг, раціональне використання природних ресурсів, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність усіх мешканців незалежно від статі, віку, релігії, матеріального і політичного становища, фізичних або психічних недоліків.

Процеси модернізації системи локального управління у різних країнах, а також у таких об'єднаннях як Європейський Союз демонструють актуальність необхідності більшої прозорості та підзвітності влади, а отже, вимагають запровадження різних форм представництва і участі у громадському житті. Традиційно влада йде більше на залучення громадськості у таких сферах як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, захист прав споживачів. Проте все частіше громадяни вимагають посилення своєї участі у традиційно закритих сферах, як зовнішня політика, бюджет і т.п. [6, с. 17]

Залучення громадян у процесі прийняття рішень дозволяє органам місцевого самоврядування застосовувати нові джерела ідей, інформації і ресурсів для розробки варіантів рішень, політики. Ключовими елементами успіху у залученні громадян у формування суспільної (місцевої) політики

є: інформування громади, консультації з експертами, що представляють громадськість, участь громадськості у процесі прийняття рішень.

Необхідність залучення громадян місцевою владою до окремих елементів управління населеним пунктом прямо зазначено у конституції, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування. Адже, не підлягає сумніву той факт, що переважна більшість проблемних ситуацій, які впливають на життєдіяльність окремого громадянина, громади села, селища чи міста, торкаються питань, які частково чи повністю лежать у межах компетенції місцевого самоврядування [8, с. 8].

Чинна Конституція України гарантує громадянам достатньо широкі права та можливості участі у різних формах у процесі прийняття рішень органами державного управління України (ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69) [5]. Проте у Конституції України, як і в інших нормативно-правових актах, не вписано чіткі механізми для реального забезпечення проголошених прав і, що найважливіше, законодавством України не встановлено невідворотного покарання за невиконання проголошених Конституцією норм.

Дослідження наявної нормативно-правової бази забезпечення основоположних правових гарантій участі громадян у виробленні та реалізації управлінських рішень органами місцевого самоврядування за період незалежності України доводить, що не лише не деталізовані такі гарантії, а й жоден чинний нормативно-правовий акт не встановлює чітких процедур щодо забезпечення прав громадян з боку органів місцевого самоврядування інформацією стосовно обговорюваних та регламентованих цими органами питань, прийнятих нормативних актів, проектів та механізмів прийняття значущих для суспільства рішень.

Реалізація гарантованого Конституцією України принципу гласності передбачає необхідність встановлення та підтримки тісного зв'язку органів місцевого самоврядування із суспільством, громадянами, громадськими організаціями, реалізація та гарантування ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, налагодження прозорості функціонування органів місцевого самоврядування як у фінансових питаннях, так і у процедурах прийняття рішень загалом.

Запровадження співпраці інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема:

– Законами України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [11], «Про статус депутатів місцевих рад» [22], «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [19], «Про засади державної регіональної політики» [14], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13], «Про співробітництво територіальних громад» [21], «Про місцеве самоврядування» [15], «Про органи самоорганізації населення» [18], «Про місцеві вибори» [16], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [20] тощо;

– актами Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [10], постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9] тощо.

Надзвичайно важливим кроком у напрямі співпраці органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства після досить тривалого періоду розробки та обговорення стало підписання Президентом України Указу від 26 лютого 2016 року №68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [25]. Цим правовим актом Глава держави затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.

Нова Стратегія увібрала у себе кращі напрацювання вітчизняних фахівців із державних наукових установ і закладів, незалежних аналітичних центрів та громадських експертів. Разом з тим, цілком зрозумілим є те, що Стратегією завдання можуть бути виконані лише за умови рівноправ-

ної та ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства.

Саме для цього згаданим Указом утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Також ведеться робота щодо створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства. Створення такого фонду передбачено Стратегією як механізм цільової підтримки фінансування інституційного та організаційного розвитку організацій громадянського суспільства та інфраструктурних проєктів на конкурсних засадах. Тим самим передбачається, що Національний фонд буде інструментом для виконання зобов'язань держави щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні [2, с. 5].

Основним законодавчим актом, що регулює та легалізує діяльність більшості організацій громадянського суспільства, є Закон України «Про громадські об'єднання» [12], який поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об'єднань в Україні. Положення попереднього Закону України «Про об'єднання громадян», який регулював діяльність громадських об'єднань у період до 2013 року, були визнані недемократичними Європейським судом з прав людини у 2008 році. Європейський суд визначив, що Закон України «Про об'єднання громадян» є доволі нечітким і не прогнозованим щодо його реалізації та залишає достатньо можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення щодо реєстрації громадської організації. Необхідність прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» також була зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що була викладена у Резолюції ПАРЕ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [23], відповідно до якої ПАРЕ зверталась із проханням прискорити ухвалення нового закону про громадські організації в Україні для усунення недоліків чинного законодавства про недержавні організації.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 2 дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; невідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; невідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів. Ключовими нововведеннями Закону «Про громадські об'єднання» стали норми щодо:

- надання юридичним особам права об'єднуватися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;
- спрощення державної реєстрації громадських об'єднань;
- приведення положень щодо контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів;
- спрощення ведення господарської діяльності для реалізації статутних завдань, яке дозволило громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність для досягнення статутних цілей.

Законом дано визначення громадського об'єднання як добровільного об'єднання фізичних та (або) юридичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Уведення терміну «громадське об'єднання» відповідає положенням Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі [7] та Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно

правового статусу неурядових організацій в Європі [24] щодо надання можливості виступати засновниками громадських об'єднань юридичним особам приватного права – так зване вторинне право на свободу об'єднання (через створення інших юридичних осіб та колективне членство) [2, с. 17-18].

Абсолютна більшість законів України, що регулюють діяльність того чи іншого типу громадських організацій, прямо передбачають право таких об'єднань брати участь у формуванні державної політики. Так, наприклад, стаття 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [17] встановлює, що молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проєктів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування – ініціатори розроблення державної цільової програми розміщують на своєму офіційному веб-сайті проєкти концепцій державних цільових програм, які стосуються дітей та молоді, а також розглядають пропозиції до них від молодіжних та дитячих громадських організацій у порядку, визначеному законом.

Також громадяни самостійно або через громадські організації можуть брати участь у консультаціях щодо формування та реалізації місцевої політики у певній сфері суспільного життя. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9] визначає порядок проведення таких консультацій. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або у подальшій його роботі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Сутність і зміст наведених правових актів дозволяють зробити висновок, що сучасна українська правотворча та правозастосовча практика загалом відповідає вимогам, що ставляться до сучасних демократичних держав, створюючи всі необхідні передумови для самостійного вирішення громадськістю питання участі у прийнятті та реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, цілком очевидно є необхідність прийняття законодавчих норм, які забезпечували б процедури взаємозв'язку органів місцевого самоврядування та громадян України у сфері вироблення нової суспільної політики на місцях, яка містить дієві механізми стримувань і противаг, невідвортної відповідальності, а також забезпечує основне право громадянина на інформацію про діяльність владних структур. Вироблення таких норм може бути вагомим кроком на шляху лібералізації та демократизації національного законодавства як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні.

Список використаних джерел:

1. Європейська декларація прав міст. URL: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>
2. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К.: Ваіте, 2016. 280 с.
3. Ковальчук І. В. Проблеми и перспективы реформы децентрализации в Украине на современном этапе. *Modern Science Moderní věda*, 2017. С. 143-152
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997. Офіційний вісник України – 1998 г., № 13, № 32 від 23.08.2006. стр. 270.
5. Конституція України. К., 1996

6. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. К.: Макрос, 2011. 200 с.
7. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі: Меморандум Ради Європи від 05.07.2002. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209.
8. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / О. І. Карий, Я. В. Панас. Асоціація міст України К.: ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 176 с.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996. Офіційний вісник України від 12.11.2010. 2010. № 84, стор. 36, стаття 2945, код акта 53292/2010
10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976». Офіційний вісник України від 21.11.2008. 2008. № 86, стор. 100, стаття 2889, код акта 44890/2008
11. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 01.01.2016 № 1275-17. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.
12. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 №4572-17. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст.1
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. ст. 91.
14. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-19. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 90.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.
16. Про місцеві вибори: Закон України від 19.03.2017 № 595-19. Відомості Верховної Ради. 2015. № 37-38. Ст. 366.
17. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 1. Ст. 2.
18. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 06.12.2012 № 2625-14. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
19. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 № 1664-18. Відомості Верховної Ради. 2014. № 43. Ст. 2033.
20. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 11.10.2017 № 2493-14. Відомості Верховної Ради України. 2001. №33. Ст. 175
21. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167.
22. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 16.04.2017 №93-15. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. ст. 290.
23. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція від 04.10.2010 № 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.
24. Рекомендація CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій): Рекомендації Ради Європи 10.10.2007. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_937.
25. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року №68 // Офіційний вісник Президента України від 03.03.2016. 2016 р., № 7, стор. 32, стаття 162
26. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 12. 2012. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547>

А. І. Бондаренко, кандидат наук
з державного управління, докторант
Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано якість державного контролю як механізму дієвого регулювання сучасної економіки. Сьогодні великого значення набуває проблема ефективності державного регулювання механізму економічного контролю. Контроль має бути своєчасним, оперативним, якісним, дієвим. Форми і методи, що використовують контрольні органи, повинні мати різнобічний характер, що сприятиме отриманню під час здійснення контрольних дій достатньої, точної, достовірної інформації. Кожна перевірка чи ревізія повинна сприяти не лише виправленню недоліків, наявних у фінансовій сфері, а й їх попередженню, укріпленню фінансової дисципліни, покращенню роботи підконтрольного суб'єкта.

Ключові слова: механізми державного регулювання, надання фінансових послуг, фінансова безпека держави, економічний контроль.

A. I. Bondarenko. State financial control as security of the economy of Ukraine

The article analyzes the quality of state control as a mechanism for effective regulation of the modern economy. Today, the problem of the effectiveness of state regulation of the economic control mechanism becomes of paramount importance. The control should be timely, prompt, qualitative, effective, the forms and methods used by the controlling authorities should be of a multi-faceted nature, which will facilitate obtaining sufficient, accurate, reliable information during the control activities. Each audit or audit should contribute not only to correcting deficiencies that exist in the financial sector but also to prevent them, to strengthen financial discipline, and to improve the work or activity of the controlling entity.

The essence of the mechanism of state regulation by financial control, and the formation of its economic quality, the effect of which is directed at the construction of financial and managerial relations of all economic entities associated with the financial activities of the state, contributes to conducting a state of integral financial policy, protection of its financial interests.

The methodological basis of the article consists of general scientific methods of research and special methods, which are based on the modern scientific principles of public administration, economic and related sciences. The basis of the methodology of the study was a systematic approach, the methodological specificity of which is determined by the fact that it orientates research to reveal the integrity of the object and its mechanisms, to allocate various types of connections of a complex object and bring them into a single theoretical picture.

Key words: mechanisms of state regulation of financial services, financial security, economic control.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реформування економіки України та підходів до державного управління в різних сферах господарської діяльності уявляється доцільним розробити дієвий механізм управління – державний фінансовий контроль (далі – ДФК). Дана проблема досить актуальна для сучасного українського державотворення, що зумовлено необхідністю підвищення ролі держави у відбудові національної економіки. Водночас потребує вирішення питання покращення взаємодії всіх органів ДФК на основі посилення державного контролю з метою спрямування єдиної державної фінансової політики на інвестиційно-інноваційний розвиток господарства країни, зниження рівня безробіття, підвищення якості життя населення України.

Будь-яка наука ґрунтується на тих чи інших методах або методологічних принципах, які зв'язують воедино всі її складники та представляють науку як єдине ціле. Роль методів у

науковому пізнанні винятково велика. Насамперед це виражається в тому, що з використанням наукових методів учений швидше, з мінімальною витратою сил і часу й з максимальною ймовірністю досягне поставленої мети. Дане твердження справедливе не тільки щодо теоретичної діяльності, але й щодо практики. У нашому разі воно поширюється на державне управління фінансовим контролем із погляду не лише посилення змістовності таких освітніх дисциплін, як «Державний фінансовий контроль», «Державне регулювання економіки», «Державні фінанси та бюджетний процес» тощо, але й її скорішого практичного впровадження.

Механізм держави варто розуміти як систему всіх державних органів, які здійснюють завдання держави та реалізують її функції у сфері управління суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного фінансового контролю перебувають сьогодні в центрі уваги багатьох науковців і практиків державного управління. У наукових колах точаться численні дискусії щодо форм і напрямів організації державного фінансового контролю, пошуку ефективних методів впливу держави на фінансові відносини.

Науковою основою вирішення цих важливих державних завдань є передусім теоретичні напрацювання щодо механізмів державного управління, які містяться в працях [1–8].

Мета статті – проаналізувати формування механізму державного фінансового контролю для гарантування безпеки економіки України.

Виклад основного матеріалу. Комунікаційний складник механізму управління ДФК представлений способами координації дій усіх органів ДФК між собою, з іншими суб'єктами контролю, державними органами та громадськістю. Вчені, які досліджують проблеми ДФК, і професійні працівники контрольних органів одностайно констатують недостатню ефективність комунікації під час проведення контрольних заходів за всіма вищезгаданими напрямками.

Налагодження інформаційного забезпечення механізму управління ДФК передбачає конструктивну взаємодію контрольних органів різних рівнів, законодавче забезпечення їхнього функціонування, єдину методологію спільної діяльності, створення єдиного інформаційного простору. Саме системний підхід дозволяє вплести фінансовий контроль у живу тканину всього соціально-економічного життя суспільства, аналізувати і брати до уваги всі значущі чинники розвитку економіки країни, кваліфіковано оцінювати та прогнозувати наслідки рішень, що стосуються фінансово-матеріальної сфери [8, с. 140].

Як уже підкреслювалося вище, сучасний ДФК в Україні – це радше набір державних органів, відомств і служб, що виконують окремі контрольні функції.

В чинних законах не відображено комплексне інформаційне забезпечення органів ДФК як одного з одним, так і з органами державного управління, правоохоронними органами, громадськістю.

Наслідком цих невирішених проблем є відсутність чіткої координації діяльності контрольних органів, що породжує плутанину у формах їхньої звітності. Неузгодженість дій контрольних органів часто породжує дублювання їхньої діяльності, необґрунтовано збільшує навантаження на організації – об'єкти контролю. Поза межами їхньої уваги залишаються величезні «сірі зони» державної та корпоративної економіки. Тому часто перевіряються ті самі об'єкти. Звідси й загрозливі національній безпеці масштаби крадіжок і корупції.

Одним із найбільш важливих напрямів підвищення ефективності фінансового контролю в сучасних умовах є координація і взаємодія між контролюючими суб'єктами.

Взаємодія є необхідною умовою належного здійснення ДФК, оскільки всі контрольні органи мають спільну мету. І такою метою є захист та охорона інтересів держави. Крім того, ці органи діють на основі тих самих принципів, якими, як зазначалося вище, є законність, публічність, плановість, об'єктивність тощо, що також сприятиме їх взаємодії. Але кожен орган має свої завдання, структуру, власні функції, повноваження, застосовує різноманітні форми

та методи для досягнення єдиної мети. Різні контролюючі органи по-різному оформляють результати контрольних заходів, їхні акти мають різну чинність і відображають специфіку виконання завдань і функцій саме цим органом. Проте у висновках, зроблених у підсумкових актах контролю, всі органи фінансового контролю, хоча з різних позицій, але все ж таки вказують на допущені порушення фінансової дисципліни та шляхи їх усунення. Звичайно, такий різний правовий статус означає, що між контролюючими органами наявні певні відмінності, які цілком ліквідувати неможливо, бо це призведе до цілковитої підміни одним органом іншого, а це, у свою чергу, не сприятиме ефективності здійснення фінансового контролю [6, с. 7].

З огляду на наявність єдиної мети діяльності всіх органів фінансового контролю, розрив між ними можна дещо скоротити, якщо розробити шляхи і методи їх взаємодії. Недооцінка такої взаємодії призведе до тяжких наслідків, які можуть дестабілізувати роботу, діяльність відповідних підконтрольних суб'єктів, що вплине на економічну ситуацію в державі. Крім того, неможливо забезпечити розрізненими силами тотальний контроль у державі. Адже тоді деякі об'єкти перевірятимуться неодноразово, а інших взагалі може не бути в плани перевірок різних органів, тобто вони залишатимуться поза межами контролю. Отже, органи фінансового контролю повинні тісно взаємодіяти один з одним, бо така взаємодія дозволить охопити контрольними заходами всі підконтрольні об'єкти, отримувати найбільш повну інформацію про підконтрольний об'єкт, про всі сфери його діяльності, допоможе виявити всі наявні недоліки, сформулювати відповідні пропозиції щодо їх усунення, що сприятиме подальшій ефективній діяльності даного об'єкта. За об'єднання зусиль контрольних органів підвищується результативність, ефективність та дієвість фінансового контролю.

Недосконалість чинного законодавства спричиняє дублювання функцій органів фінансового контролю, паралельне виконання обов'язків щодо здійсненню контрольних заходів декількома суб'єктами. З одного боку, можна погодитися з Е. Вознесенським, який зазначав, що «належна організація контрольної діяльності суб'єкта контролю передбачає правове закріплення за ним певної групи об'єктів, об'єднаних відомою єдністю їх призначення, чітке встановлення меж контрольної діяльності даного суб'єкта з метою запобігання дублюванню під час здійснення контрольних дій, підвищення відповідальності за функціональний стан конкретної групи об'єктів контролю і на цій основі – якості роботи контрольного апарату. Відсутність таких критеріїв порушує також принцип відомої спеціалізації працівників контрольних органів, що часто призводить до формалізму в здійсненні контрольних функцій» [4, с. 27]. А це означає, що необхідно скоротити дублювання, наявне під час здійснення органами фінансового контролю їхніх обов'язків. З іншого боку, іноді воно може бути необхідним, а не шкідливим, оскільки забезпечуватиме отримання повних достовірних результатів контролю, бо інколи не можна добитися чіткої роботи підконтрольного об'єкта проведенням контролю одним суб'єктом, який, наприклад, не може повною мірою застосувати певні заходи впливу або наділений правом проводити лише перевірку, а в даному разі потрібно застосувати і такий метод контролю, як ревізія тощо.

Результатом використання сучасних інформаційних технологій органами контролю стало створення інформаційно-аналітичної системи.

Зокрема, інформаційно-аналітична система органів контрольно-ревізійного управління – це сукупність інформаційних ресурсів органів і комплекс організаційного, нормативно-правового та технічного забезпечення, за допомогою якого реалізується державна політика щодо їх створення, користування, зберігання та поширення з урахуванням вимог національної безпеки.

Інформаційною основою інформаційно-аналітичної системи є центральна база даних, яка є основним місцем розміщення всіх даних, що використовуються в аналізі, плануванні, ухваленні рішень щодо проведення ревізійних дій і політики органів контролю.

Так, до Державної аудиторської служби належать Держаудитслужба та її міжрегіональні територіальні органи: Північний офіс Держаудитслужби, Північно-східний офіс Держаудитслужби, Південний офіс Держаудитслужби, Західний офіс Держаудитслужби, Східний офіс Держаудитслужби, які мають власні бази даних, організовані за тим же принципом, що й центральна база даних. Загальна структура вузлів облуправлінь аналогічна побудові центральній базі даних центрального рівня.

Банки даних призначені для:

- збереження докладної інформації, яка пов'язана з тією, що зберігається в центральній базі даних;
- збирання оперативної інформації в регіонах, відповідної її реорганізації і передачі до центральної бази даних;
- формування формалізованих запитів до центральної бази даних про оперативні дані для виконання роботи, передбаченої встановленим порядком у процесі функціональної діяльності окремого регіону [3, с. 11].

Сьогодні на рівні Державної аудиторської служби діють такі функціональні підсистеми:

1. Підсистема «Інформаційна карта», основними функціональними властивостями якої є:
 - накопичення інформації про результати проведених ревізій і перевірок, зведення їх на центральному рівні;
 - формування статистичних форм звітності в автоматичному режимі;
 - аналіз зведеної інформації з метою ухвалення відповідних управлінських рішень.
2. Підсистема аналізу взаємодії із правоохоронними органами, основні функціональні властивості якої полягають у:
 - змістовному аналізі звернень;
 - обліку звернень;
 - оперативному контролю перебігу опрацювання звернень;
 - статистичній звітності.

Функція змістовного аналізу звернень, що надійшли до контрольно-ревізійного управління, полягає в інформаційній підтримці процесу їх попереднього розгляду.

Будь-яке звернення попередньо розглядається з метою підготовки проекту обґрунтованого рішення щодо нього. На цій фазі опрацювання звернення стає особливо важливим швидке отримання працівниками контрольно-ревізійного управління якісної, достовірної та максимально повної інформації, необхідної для цього.

Водночас функція змістовного аналізу звернень забезпечує пошук у центральній базі даних контролюючого органу потрібної інформації за заданими користувачем параметрами. Пошук, у найбільш загальному разі, виконується для отримання таких даних:

- підконтрольний об'єкт звернення чи ні;
- внесено об'єкт звернення до плану контрольно-ревізійної роботи чи ні;
- виконувалися раніше на об'єкті звернення контрольні заходи чи ні.

Функція обліку звернень полягає в первинній реєстрації та накопиченні в базі даних контрольно-ревізійного управління інформації, що надходить за ними та виникає під час їх опрацювання.

Треба зазначити, що, як показали матеріали дослідження, робота щодо вдосконалення зазначених підсистем повинна бути продовжена в напрямі деталізації даних форми інформаційної карти для більш поглибленого аналізу результатів діяльності органів контролю на всіх рівнях [2].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, зазначене підтверджує необхідність впровадження нових технологій і наукових розроблень у

діяльність органів контролю. Але важливо й те, що необхідна державна централізація такого впровадження, оскільки різне застосування інформаційних і комп'ютерних технологій призведе до того, що надалі їх об'єднання для створення єдиної державної інформаційної бази буде практично неможливим або супроводжуватиметься значними витратами. Звичайно, це потребує істотних капіталовкладень, але з урахуванням довгострокової перспективи розвитку економіки України загалом ці капіталовкладення мають швидко окупитися.

Список використаних джерел:

1. Башлай С., Шумкова О. Роль банківської системи в розвитку фінансового ринку України. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник наукових праць. Т. 15. Суми: УАБС НБУ, 2006. 336 с.
2. Бондаренко А. Покращення комунікативної складової системи державного фінансового контролю в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування: сучасні вектори розвитку: зб. тез наук.-практ. конф. за підсумками стажування слухачів, 24 вересня 2014 р. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2014. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/index.html>.
3. Пожар Т. Розвиток фінансово-бюджетного механізму державного фінансового контролю: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08; ДВНЗ «Укр. акад. банк. справи Нац. банку України». Суми, 2012. 21 с.
4. Розпутенко І. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки: метод. Вказівки. К., 2001. 135 с.
5. Орлюк О. Фінансове право: навч. посібник. К.: Юрінком-Інтер, 2003. 528 с.
6. Стрельцов В. Державний фінансовий контроль діяльності органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2005. 15 с.
7. Шевчук О. Державний фінансовий контроль: навч. посібник. К.: УБС НБУ, 2014. 418 с.
8. Юргелевич С.В. Система державного фінансового контролю. Фінанси України. 2002. № 4. С. 138–144.

О. П. Борисенко, доктор наук
з державного управління, професор кафедри
публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

О. В. Боркут, аспірант кафедри публічного
управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБ ПІД ЧАС ОПТИМІЗАЦІЇ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В ПРАКТИЦІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ЄДИНОГО ВІКНА»

Розкрито проблемні аспекти інформаційної взаємодії органів державних служб у напрямі оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України за принципом «єдиного вікна» та сформульовано основні подальші кроки, необхідні для запровадження цього механізму.

Ключові слова: міжнародна торгівля, державна служба, контролюючі органи, митний контроль, митні процедури, взаємодія державних інститутів, «єдине вікно».

O. P. Borysenko, O. V. Borkut. Interoperability of civil service by optimizing customs control in the practice of application of the „one window” principle

The article is sanctified to development of different aspects of cooperation of organs of government services in the direction of optimization of control after the moved commodities through the custom border of Ukraine with using the “single window” principle. Attention is accented on the necessity of co-ordination of activity of public servants of customs of State Fiscal Service with the representatives of other supervisory services, including exchange of contact data for the operative decision of problem questions. In the article the question of informative exchange is considered between enterprises, custom and other supervisory organs, as assistance to international trade, creation of favorable climate for development of enterprise, reducing the costs for enterprises. This article emphasizes the need to eliminate the problems that arose due to the shortcomings of the legal framework, as well as the imperfection of the organizational and technical foundations of the operation of the “Single window” technology. An accent is put on the problem of disparity of charts of work of supervisory organs and features of the technological providing of operations of custom registration of commodities. Technology on the basis of principle of “Single window” – it foremost conception, mechanism, process or environment, where the representatives of business and imperious structures co-operate

Key words: international trade, state service, supervisory organs, customs control, customs procedures, interaction of state institutions, “single window”.

Постановка проблеми. Впровадження принципу «єдиного вікна» є однією із чотирьох системних реформ, які зараз відбуваються на митниці. Впродовж останнього часу на митницях Державної фіскальної служби (далі – ДФС) активно запроваджується програмно-апаратний комплекс, який інтегровано працює із програмним забезпеченням декларантів. Цей програмний комплекс працює з автоматизованою системою митного оформлення ДФС «Інспектор» та системами Держпродспоживслужби та Держекоінспекції, які здійснюють п'ять типів контролю, а саме: санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний та радіологічний. Отже, процес подачі документів для декларантів стає більш уніфікованим та ефективним, що дозволяє спростити бюрократичні процедури й автоматизувати процеси інформаційного обміну.

© **О. П. Борисенко, О. В. Боркут, 2018**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти впровадження технології «єдиного вікна» у сфері державного регулювання розглядаються в працях К. Апанасенко, Ю. Пивовар, Н. Буличевої, Г. Писаренко, О. Платонова, І. Сітко, В. Тимошук, І. Федотової, Б. Кормича, Ю. Кунєва, В. Науменка, А. Макаренка, А. Брачук [3; 8; 13]. Проте в умовах активного реформування та переформатування взаємодії органів державних служб у напрямі оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України цілком доцільним є дослідження проблемних аспектів впровадження концепції «єдиного вікна» в Україні та напрямів оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України за принципом «єдиного вікна».

Мета статті – висвітлення проблемних аспектів інформаційної взаємодії органів державних служб у напрямі оптимізації контролю за переміщеними товарами через митний кордон України за принципом «єдиного вікна».

Виклад основного матеріалу. Практична реалізація та тестування механізму впровадження «єдиного вікна» відбувалися безпосередньо в місцях митного оформлення, і провідну роль в активізації його використання відігравали здебільшого митниці. Численні наради, круглі столи, зустрічі із зацікавленими діловими колами не одразу давали позитивний результат. Так, наприклад, на нараді керівного складу Одеської митниці ДФС із представниками митних постів, контролюючих органів та громадських рад від 23 серпня 2016 р. ухвалено рішення щодо координації діяльності посадових осіб Одеської митниці ДФС із представниками контролюючих служб. Керівництву митних постів Одеської митниці ДФС було доручено забезпечити налагодження тісної взаємодії з відповідальними особами відповідних контролюючих служб, серед іншого, обмін контактними даними для оперативного вирішення проблемних питань.

Також розроблено Меморандум про співпрацю митниці й інших контролюючих органів на території Одеської області для зразкового функціонування принципу «єдиного вікна», метою якого є забезпечення ефективної реалізації на практиці положень постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364 «Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» (далі – постанова № 364), оптимізація і спрощення процедур державного контролю під час митного оформлення, забезпечення своєчасного інформаційного обміну між підприємствами, митницею й іншими контролюючими органами, сприяння міжнародній торгівлі, створення сприятливого клімату для розвитку підприємництва, зниження витрат підприємств.

8 жовтня 2016 р. Меморандум скріплено підписами керівників Одеської митниці ДФС, Головного управління Держпродспоживслужби в Одеській області та Державної екологічної інспекції Північно-Західного регіону Чорного моря. Проте протягом першого року запровадження державного контролю за принципом «єдиного вікна» відсоток його використання (тобто формування справ за допомогою ІТ-системи щодо оформлених митних декларацій) в Одеській митниці ДФС у серпні – вересні 2016 р. ледь досягав позначки 1,6%, у листопаді – грудні – коливався від 4,2% до 4,3%. Довідково зазначимо, що в середньому по Україні цей показник із серпня 2016 р. до січня 2017 р. становив 11,8%. [4].

Доречно зауважити, що з несприйняттям нововведень стикалися майже всі країни. Наприклад, процес адаптації до роботи «єдиного вікна» у Південній Кореї тривав п'ять років. У перший рік застосування системи відсоток використання «єдиного вікна» був ще меншим, ніж в Україні: лише 4,3%. Через чотири роки цей показник сягнув 91,6% [3].

На початковому етапі реалізації принципу «єдиного вікна» виникали проблемні питання, спричинені як недоліками нормативно-правових засад, так і недосконалістю організаційно-технічних основ функціонування митниці. Як наслідок, суб'єкти зовнішньоекономічної

діяльності (далі – ЗЕД) висловлювали незадоволення нововведеннями і доволі неактивно користувалися «єдиним вікном» для митного оформлення. В умовах низької активності користувачів посадовцями Одеської митниці ДФС проведено опитування суб'єктів ЗЕД для з'ясування її причин. За результатами аналізу й узагальнення отриманих даних сформульовані найбільш типові проблеми, які потребують вирішення шляхом не тільки вдосконалення організаційних заходів, але і змін у законодавстві.

Першою проблемою зазначено невідповідність графіків роботи контролюючих органів сучасним вимогам у контексті прискорення торгівлі. Постановою № 364 для формування інформаційною системою рішень про здійснення відповідного виду державного контролю, які є підставою для завершення митного контролю та митного оформлення товарів, робочим часом визначено (крім вихідних, святкових і неробочих днів):

- понеділок – четвер: з 9.00 до 13.00 та із 13.45 до 18.00;
- п'ятниця: з 9.00 до 13.00 та із 13.45 до 16.45.

Гіпотетично, якщо з моменту отримання документів о 15.30 протягом трьох робочих годин не внесена інформація про ухвалені рішення до електронного повідомлення, то, зважаючи на встановлений у постанові № 364 робочий час, є вірогідність перенесення завершення формування інформаційною системою рішень про здійснення відповідного виду державного контролю на наступний робочий день.

Другою проблемою є застаріле правове регулювання. Контролюючі органи витребують оригінали відповідних документів, тільки після надання яких вносять відповідні позначки в електронну справу. Нормативно-правова база органів, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний, радіологічний та інші види державного контролю, не адаптована до вимог роботи «єдиного вікна» і базується на використанні паперових документів [4]. Процедури контролю нечіткі, не містять конкретних часових меж проведення та можливості здійснення вибіркового контролю на основі застосування аналізу ризиків. Так, наприклад, об'єкти фітосанітарного контролю в разі ввезення на територію України підлягають 100-відсотковому фізичному контролю з відбором проб і зразків.

Респонденти також вказували на нерегламентованість процедури узгодження часу проведення огляду товарів або відбору зразків, яку ми розглянемо як третю проблему. Процедура узгодження часу проведення огляду товарів/відбору зразків на практиці виявила значні прогалини щодо кадрової укомплектованості контролюючих органів. У зоні діяльності Одеської митниці ДФС є 59 місць митного оформлення, де передбачена можливість здійснення контрольних процедур за принципом «єдиного вікна». І тільки 2 місця митного оформлення укомплектовані спеціалістами контролюючих органів у повному обсязі. До інших місць митного оформлення посадові особи прибувають за викликом із місць їхньої постійної дислокації. У процесі вивчення можливостей координації Одеською митницею ДФС було узагальнено інформацію щодо контактних даних посадових осіб контролюючих органів (ППБ, посада, контактні телефони), уповноважених виконувати свої функції в конкретних місцях митного оформлення товарів, та проаналізовано орієнтований час прибуття посадової особи з місця постійної дислокації до місця митного оформлення товарів для здійснення відповідного виду контролю «за викликом». Зважаючи на те, що та сама посадова особа закріплена за декількома місцями митного оформлення одночасно, а орієнтовний час прибуття «на папері» становить від 15 хвилин до 3 годин залежно від віддаленості та транспортної доступності, втрачається сенс здійснення державних видів контролю за принципом «єдиного вікна». Суперечність полягає в тому, що постановою № 364 до 1 січня 2018 р. надавалась можливість призначення фізичного огляду товару контролюючим органом протягом 24 робочих годин із моменту звернення, а фактично така можливість надавалась на 3-й день. За такої ситуації підприємцю

надійніше та раціональніше отримати всі печатки та дозвільні штампи в пунктах пропуску через митний кордон – у місцях постійної дислокації контролюючих органів.

Наступною, четвертою, проблемою є недотримання принципу однократності контрольних процедур. Через згадану раніше неадаптованість нормативно-правової бази товар необхідно пред'являти до інвазійних методів контролю як мінімум двічі. Митний орган, згідно з нормами постанови № 364, може узгодити проведення одночасно всіма контролюючими органами огляду товарів та / або відбору зразків тільки з фізичним оглядом за заявою декларанта. Фізичний огляд, відповідно до ст. 268 Митного кодексу України, передуює декларуванню та проводиться за ініціативою декларанта з метою перевірки їхньої відповідності опису (відомостям), зазначеному в товаросупровідних документах [6].

Оскільки товари для юридичних цілей ще не задекларовані, тобто не заявлені за встановленою формою, точні відомості про товари, мету їх переміщення через митний кордон, а також відомості, необхідні для здійснення їх митного контролю та митного оформлення, результати фізичного огляду не можуть бути враховані для завершення митного оформлення товарів. Отже, якщо в процесі митного оформлення товарів після подачі декларації системою управління ризиками формуються завдання до митного огляду та/або відбору проб/зразків для встановлення коду згідно з УКТЗЕД, товари пред'являються для контролю повторно.

Суб'єктами також висловлювалося незадоволення щодо значного часу реєстрації (ідентифікації) надісланого на відповідну адресу декларантом повідомлення, а також стосовно зворотного направлення повідомлення (через неякісний зв'язок під час роботи системи) на адресу декларанта з ідентифікатором справи, згенерованого інформаційною системою, що затримувало митне оформлення товарів, оскільки такий ідентифікатор повинен бути внесений до графи 44 митної декларації як код документа «5509» щодо інформації про позитивні результати проведення державних видів контролю [2]. Отже, забезпечення надійної роботи технічних засобів комунікації є шляхом вирішення п'ятої проблеми. На нашу думку, усунення технічних проблем має найбільший потенціал та оперативні перспективи їх вирішення, аніж організаційних чи нормотворчих.

Незважаючи на всі несприятливі чинники й обставини, Україна має достатній фундамент для розбудови власної системи «єдиного вікна» – інтелектуальну, потужну, правильно побудовану автоматизовану систему митного оформлення товарів «Інспектор – 2006», Єдину автоматизовану інформаційну систему ДФС. Разом із 8-річним досвідом здійснення митного оформлення товарів шляхом електронного декларування, як це не парадоксально, маємо повне «ІТ-середньовіччя» у рівні функціонування інформаційних системах більшості інших контролюючих органів. Особливістю функціонування системи «єдиного вікна» в Україні є дисонанс у рівнях розвитку інформаційних технологій автоматизації митних процедур порівняно із процедурами інших контролюючих органів. Тому на даний час програмно-інформаційний комплекс (далі – ПІК) «Єдине вікно» АСМО «Інспектор – 2006» для користувачів – контролюючих органів являє собою інтерфейс для інформаційного обміну та зберігання даних. А отже, для контролюючих органів робота з автоматизації власних процедур ще попереду. У дечому це також позитивний аспект, адже сьогодні майже відсутня проблема інтеграції складних розвинених інформаційних систем. Тому можна будувати функціонал з урахуванням вимог міжнародних стандартів із нуля або розширювати вже впроваджені інформаційні програмні продукти ДФС.

Розроблення та підтримку програмного продукту «єдиного вікна» здійснює Департамент інформаційних технологій Державної фіскальної служби, що, безумовно, має низку переваг:

– втілення проекту відбувається на базі іншого, який вже успішно працює, проекту – «електронна митниця»;

– державне фінансування і створення власного програмного забезпечення, адаптованого під унікальні потреби, створює умови для надання безкоштовного доступу користувачам до послуг національного «єдиного вікна», на відміну від Інформаційної системи портового співтовариства, за користування послугами якої справляється плата.

Інформаційна система портового співтовариства впроваджується в рамках проекту «Єдине вікно – локальне рішення» в Одеському порту. Ця система передбачає інтеграцію всіх учасників транспортного та вантажного процесів у порту в єдиний інформаційний простір із можливістю надання та доступу до інформації, використовуваної під час виконання різних технологічних операцій. Мета впровадження системи – мінімізація паперового документообігу під час виконання вантажно-розвантажувальних операцій у порту, скорочення часу кожної з операцій шляхом надання всім учасникам транспортного процесу оперативної та коректної інформації. У систему включаються адміністрація порту, всі контролюючі органи, стивідорні компанії, агенти, експедитори [8].

Процес вирішення виявлених проблем та поширення впровадження здійснення митного оформлення товарів за принципом «єдиного вікна» триває. Зокрема, наказом Мінфіну від 25 січня 2018 р. № 35 «Про внесення змін до Переліку місць митного оформлення товарів, в яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна»» передбачена можливість здійснення митного оформлення за принципом «єдиного вікна» у всіх місцях митного оформлення на території України.

Зміни та доповнення, що внесені постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 44 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1031 і від 25 травня 2016 р. № 364», спрямовані на вдосконалення порядку інформаційного обміну за принципом «єдиного вікна».

Рішення про запровадження з 1 лютого 2018 року обов'язковості використання підприємствами та державними органами інформаційної системи «єдиного вікна» пролонговано до 31 січня 2019 р. Використання системи «єдиного вікна» за рішенням підприємства можливе тільки для товарів, що переміщуються транзитом, а також у разі вивезення товарів морським, залізничним чи авіатранспортом, за ввезення товарів у поштових або міжнародних експрес-відправленнях, у місцях декларування товарів, де система «єдиного вікна» використовується менше 90 днів [10].

Поширено здійснення контролю за принципом «єдиного вікна» на операції з переміщення товарів у всіх митних режимах (до внесення змін – лише в режимах імпорту й експорту), а також на переміщення товарів за періодичними та попередніми деклараціями, які містять повний обсяг даних. Водночас зменшено кількість сканованих документів шляхом надання контролюючим органам необхідних відомостей, наявних у попередній декларації, та регламентовано вимогу щодо необхідності завчасного попередження підприємства про вичерпний перелік оригіналів документів, які треба пред'явити під час перевірок.

Державою вживаються заходи щодо врегулювання питання забезпечення контролюючими органами здійснення відповідних видів державного контролю з урахуванням графіка роботи структурних підрозділів органів фіскальної служби (зазвичай цілодобовий графік роботи митних органів у пунктах пропуску через державний кордон, у місцях митного оформлення – позмінний). Для цього разом із заходами з оптимізації часу здійснення контролю започатковані перші спроби ризик-орієнтованого підходу для обрання об'єктів державного контролю. Зокрема, скорочено час на ухвалення рішення контролюючим органом щодо призначення огляду із 24 робочих години до 12, стосовно автоматизованого рішення щодо завершення контролю товарів, які вивозяться, – із 24 до 4 робочих годин. Під час здійснення фітосанітарного контр-

олю дерев'яного пакувального матеріалу та палет у разі експорту перевірка маркування палет буде здійснюватися співробітниками митниць лише тоді, коли товари підлягатимуть митному огляду. Під час імпорту підлягатимуть огляду (інспектуванню) 10%, 25%, 50% або 100% підконтрольних вантажів залежно від рівня ризику та країн-відправників [10].

Технологією «єдиного вікна» передбачена можливість завершення радіологічного контролю без проставлення на товаросупровідних документах відповідних відміток про проведення такого контролю за відсутності перевищення природного радіаційного фону, визначеного комплексами автоматизованого контролю за переміщенням радіоактивних речовин та ядерних матеріалів у пунктах пропуску через державний кордон України, в яких забезпечене функціонування таких комплексів. Також введено новий варіант відповіді контролюючого органу – «товар не підлягає відповідному виду контролю», адже трапляються випадки помилкового звернення для проведення певного виду контролю, під який не підпадає товар.

Поширення здійснення контролю за принципом «єдиного вікна» на всі митні режими, обов'язковість його використання як для державних органів, так (за поодинокими винятками) і для підприємств, оптимізація часових нормативів для здійснення контрольних процедур, започаткування селективного відбору об'єктів контролю характеризує комплекс заходів, спрямований на вирішення виявлених проблем на початковому етапі впровадження принципу «єдиного вікна» під час митного оформлення товарів. Візуалізація запроваджених змін представлена на рис. 1.



Рис. 1. Законодавчі зміни в здійсненні контролю за принципом «єдиного вікна» [5]

Варто усвідомлювати, що створення системи «єдиного вікна» – це довготривалий комплексний проект, який передбачає серйозну покрокову консолідовану роботу державних інституцій, представників підприємств, бізнес-асоціацій, громадськості тощо впродовж всього часу, необхідного для впровадження.

Для реалізації проекту необхідні фінансові, фахові, матеріально-технічні ресурси. Сучасні інформаційні системи не є панацеєю у вирішенні проблем корупції, кадрового дефіциту, неефективності надання публічних послуг. Успіх проекту «єдиного вікна» – це синтез політичної волі, нормативно-правової бази, організаційно-адміністративних заходів, надійної системи передачі, збереження, оброблення та захисту електронної інформації, достатньої кількості мотивованих фахівців як із боку митниці, інших державних органів, так і з боку суб'єктів ЗЕД. Адаже «єдине вікно» – це передусім концепція, механізм, процес, де взаємодіють представники бізнесу та владних структур.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можна дійти висновку щодо важливості та безсумнівної перспективи принципу «єдиного вікна» у процесі вдосконалення державної митної справи та реформування державних інституцій. Основні проблеми та недоліки даного нововведення такі:

- неузгодженість нормативно-правової бази з питань функціонування «єдиного вікна» як у митній сфері, так і під час здійснення інших видів державного контролю;
- недосконалість організаційно-технічного забезпечення функціонування «єдиного вікна»;
- невикористання ризик-орієнтованих методів для селективного відбору об'єктів контролю.

Усунення зазначених недоліків, на нашу думку, можливе лише за умов детального вивчення практичного міжнародного досвіду використання принципу «єдиного вікна» із залученням посадових осіб Державної фіскальної служби, інших державних контролюючих органів, представників підприємств та громадських організацій.

Подальші дослідження порушеної проблематики стосуватимуться можливих шляхів уніфікації відомостей щодо товарів та транспортних засобів, необхідних для митного оформлення, з метою досягнення однократності надання інформації митним та іншим державним контролюючим органам.

Список використаних джерел:

1. Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:EN:PDF>.
2. Братош С. Єдине вікно на Харківській митниці. Зустріч держорганів та компаній-членів ЕВА. URL: <https://bargen.com.ua/2018/02/16/yedyne-vikno-na-harkivskij-mytnytsi-zustrich-derzhorganiv-ta-kompanij-chleniv-eva/>.
3. Брачук А. Міжнародні стандарти системи «єдине вікно» для зовнішньої торгівлі. Lex Portus: юрид. наук. журн. / редкол.: С. Ківалов (головн. ред. ради), Б. Кормич (головн. ред.), І. Сафін (заст. головн. ред.), Т. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) та ін.; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 1. С. 93–104.
4. Даньков І., Зелді Р. «Єдине вікно»: технологія проти бюрократії Економічна правда. 23.11.2017. URL: <http://www.epravda.com.ua/newsroom/pr-activities/a>.
5. Єдине вікно – обов'язкове для всіх з 1 лютого 2018 р. URL: <http://vin.sfs.gov.ua/anonsi-ark/17328.html>.
6. Митний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 6 березня 2017 р.: офіц. текст. К.: А.В. Паливода, 2017. 372 с.
7. Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 листопада 1982 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_267.
8. Платонов О. Практика єдиного вікна у міжнародній торгівлі. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 4. С. 37–47.
9. Деякі питання реалізації принципу «єдиного вікна» під час здійснення митного,

санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2016 р. № 364. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/364-2016-%D0%BF/ed20160525>.

10. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2011 р. № 1031 і від 25 травня 2016 р. № 364: постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 44. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/44-2018-%D0%BF/paran36#n36>.

11. Про механізм «єдиного вікна» на українських митницях в інфографіках. URL: <http://www.visnuk.com.ua/ru/news/100007396-yak-pratsyuje-yedine-vikno-na-mitnitsi>.

12. Рекомендація СЕФАКТ ООН № 33 «Єдине вікно». URL: http://www.unesco.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

13. Суворов В. Удосконалення системи митного контролю в Україні в контексті концепції «єдиного вікна». Вісник Академії митної служби України. Серія «Економіка». 2009. № 2. С. 132–140.



УДК 351:316:332

О. П. Євсюков, кандидат психологічних наук,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

АДАПТАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДО СУЧАСНИХ РЕАЛІЙ

У статті запропоновано заходи адаптації державної політики України щодо гарантування соціально-економічної безпеки до сучасних реалій. Окреслено напрями Державної програми соціально-економічного прогресу України на перспективу. Виділено основні пріоритети запобігання соціально-економічним погрозам.

Ключові слова: соціально-економічна безпека, адаптація, державна політика, напрями, пріоритети.

O. P. Yevsyukov. Adaptation of the state policy of Ukraine on ensuring of social and economic security to modern realities

Problem setting. The current state policy of Ukraine on ensuring of the social and economic security has to proceed from the need of steady increase in social indicators and also growth of real income of the population as fixed assets of overcoming falling of the standard of living and main way of fight against mass poverty and other current social and economic threats.

Recent research and publication analysis. Numerous scientists have devoted their scientific works to the questions of ensuring of the social and economic security. However the questions of formation of effective state policy of Ukraine on ensuring of the social and economic security still need additional studying.

Paper objective. The paper objective is adaptation of the state policy of Ukraine on ensuring of the social and economic security to modern realities.

© **О. П. Євсюков, 2018**

Paper main body. The adaptation of the state policy of Ukraine on ensuring of the social and economic security to modern realities is carried out in the article. In particular, the directions of the State program of social and economic progress of Ukraine on prospect are defined. The main priorities of prevention of the social and economic threats are allocated.

Conclusions of the research. The following directions of the State program of social and economic progress of Ukraine on prospect are defined: the policy in the field of production; the policy in the sphere of employment; the policy for the population income.

The main priorities of prevention of the social and economic threats are allocated: timely indexation of the population income; providing of the minimum social guarantees on income; regulation of the minimum standards; granting privileges; obligatory social insurance; social security; social help.

It is emphasized that in general the state policy of Ukraine on ensuring of the social and economic security needs to be improved taking into account the specific features determined by the gross weight of competitive production of key branches in the country total production, existence of the export sector of economy, resource potential, in particular, scientific one and also by income.

Key words: social and economic security, adaptation, state policy, directions, priorities.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державна політика України щодо гарантування соціально-економічної безпеки повинна виходити з необхідності неухильного підвищення соціальних показників, зростання реальних доходів населення як основних засобів подолання падіння рівня життя, головного способу боротьби з масовою бідністю й іншими поточними соціально-економічними погрозами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато вчених присвятили наукові праці проблемам соціально-економічної безпеки, серед них варто звернути увагу на роботи В.Г. Воронкової [2], М.М. Лаврентьева [3], В.С. Пономаренка, Т.С. Клебанової [5].

Однак питання формування ефективної державної політики України щодо гарантування соціально-економічної безпеки все ще потребують додаткового опрацювання.

Мета статті – аналіз проблем адаптації державної політики України щодо гарантування соціально-економічної безпеки до сучасних реалій.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

– окреслити напрями Державної програми соціально-економічного прогресу України на перспективу;

– виділити основні пріоритети запобігання соціально-економічним погрозам.

Виклад основного матеріалу. Державна програма соціально-економічного прогресу України на перспективу орієнтована на загальне підвищення рівня соціально-економічної безпеки країни. Зазначена програма повинна мати чітку соціальну спрямованість та мати такі складники.

1. Політика в галузі виробництва: з використанням наявного науково-технічного потенціалу України забезпечити стабільне зростання економіки, що зумовить розвиток усього економічного комплексу України на новому якісному рівні. Це передбачає не тільки глибоку структурну перебудову, належні темпи її проведення, а також дотримання відповідності між техногенними, природними та соціальними чинниками людської діяльності. Мають бути закріплені та забезпечені державою нові законодавчі та підзаконні нормативні акти, правила та гарантії, здебільшого стосовно соціального захисту для працюючих інвалідів, ветеранів, молодих робітників, вагітних жінок, шляхом встановлення знижених норм виробітки й інших пільг.

2. Політика у сфері зайнятості:

– розроблення програм розвитку галузей економіки, виходячи з обраної моделі соціально орієнтованої економіки, нормалізація структури зайнятості, що відповідає завданням створення додаткових робочих місць, що знімає соціальну напруженість у суспільстві;

– ухвалення державної програми з розвитку та підтримки малого бізнесу, що сприяє формуванню нових робочих місць;

– орієнтація на нову концепцію регулювання зайнятості, яка повинна будуватися за принципом активного впливу на процеси, що визначають ситуації у сфері зайнятості населення України [2; 5].

Для цього необхідно здійснити комплекс заходів, а саме:

– сприяння з боку держави зростання інвестиційної активності та створення на цій основі нових робочих місць шляхом проведення селективної структурної політики;

– зниження фактичної пропозиції робочої сили на основі більш широкого розвитку державних та недержавних служб перепідготовки та підвищення професійної кваліфікації [3].

Велике значення має проведення активної фінансово-кредитної, інституціональної, структурної політики, спрямоване на запобігання безробіттю, посилення соціального захисту трудових прав громадян, розширення можливостей зайнятості соціально вразливих прошарків населення в умовах різкого зростання конкуренції на ринку праці [1; 4].

3. Політика щодо доходів населення, яка, відповідно до обраної моделі розвитку, має бути спрямована на стимулювання високоефективної праці, соціально захищеності та підвищення рівня життя населення.

Відповідно до вищезазначеного, пріоритетами державної політики щодо забезпечення соціально-економічного розвитку України повинні стати:

– використання всього комплексу доступних бюджетних, кредитних, податкових засобів для зниження темпів спаду та стабілізації виробництва за високого рівня збереження його високотехнологічних галузей;

– посилення ролі держави в структурній перебудові економіки, використання бюджетних коштів для розвитку високотехнологічних та базових виробництв і галузей, що забезпечують найвищу ефективність інвестицій і суттєво впливають на соціально-економічну політику держави;

– цілеспрямоване формування організаційних, правових та інституційних умов для активізації інвестиційної діяльності підприємств всіх форм власності;

– послідовне обмеження росту цін за перенесення основних зусиль із боротьби з інфляцією попиту на протидію інфляції витрат, які залишаються основним складником підвищення цін;

– активна соціальна політика, спрямована на пом'якшення негативних наслідків трансформаційного періоду для населення, запобігання різкій майновій диференціації, збереження на цій основі соціальної бази для проведення реформ;

– створення умов для використання кредитних ресурсів як джерела фінансування капітальних вкладень, вдосконалення механізму направлення банківських інвестицій у виробничу сферу;

– розвиток ринку цінних паперів, вдосконалення нормативної бази операцій із цінними паперами;

– скорочення витрат бюджету, раціоналізація їхньої структури на основі збільшення частки виробничого накопичення та підвищення ефективності їх використання [3].

Загалом, державну політику щодо гарантування соціально-економічної безпеки України потрібно вдосконалювати з урахуванням специфічних особливостей, визначених загальною вагою конкурентоспроможної продукції базових галузей у загальному обсязі виробництва країни, наявності експортного сектора економіки, забезпеченості ресурсним потенціалом, зокрема науковим, доходами.

Пріоритетами й основними напрямками запобігання соціально-економічним погрозам повинні стати:

– своєчасна індексація доходів населення – захід щодо підвищення реального споживчого втримання основних доходів населення (заробітної плати, пенсій, стипендій тощо) у зв'язку з ростом цін;

- забезпечення мінімальних соціальних гарантій за доходами (зокрема, стосовно прожиткового мінімуму);
- регулювання мінімальних стандартів і нормативів (мінімальні нормативні видатки консолідованого бюджету на освіту, охорону здоров'я, житло, соціальне обслуговування тощо);
- надання пільг (знижок і субсидій). Необхідно як на державному, так і на регіональному рівнях гарантувати їхню фінансову забезпеченість;
- обов'язкове соціальне страхування (зокрема, розширення його сфери на базі подальшого впровадження накопичувальної форми за сполучення з бюджетним фінансуванням);
- соціальне забезпечення, яке повинне гарантувати нормальне існування непрацездатних членів українського суспільства;
- соціальна допомога (вибір її форм і механізмів повинен бути зваженим через наявність у ній антистимулюючого щодо праці начала) [1; 5].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі:

1. Окреслено напрями Державної програми соціально-економічного прогресу України на перспективу: політика в галузі виробництва; політика у сфері зайнятості; політика щодо доходів населення.

2. Виділено пріоритети запобігання соціально-економічним погрозам: своєчасна індексація доходів населення; забезпечення мінімальних соціальних гарантій за доходами; регулювання мінімальних стандартів і нормативів; надання пільг; обов'язкове соціальне страхування; соціальне забезпечення; соціальна допомога.

Загалом, встановлено, що державну політику щодо гарантування соціально-економічної безпеки України потрібно вдосконалювати з урахуванням специфічних особливостей, а саме: ваги конкурентоспроможної продукції базових галузей у загальному обсязі виробництва країни; наявності експортного сектора економіки; забезпеченості ресурсним потенціалом, зокрема науковим, валовим та чистим доходами в реальному секторі економіки.

Список використаних джерел:

1. Соціально-орієнтоване державне управління: монографія / В.Г. Воронкова, О.О. Фурсін, Н.В. Сапа; під ред. В.Г. Воронкової. Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2011. 256 с.
2. Воротін В.Є. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / В.Є. Воротін, Я.А. Жаліло; за заг. ред. В.Є. Воротіна. К.: Вид-во НІСД, 2010. 288 с.
3. Лаврентьев М.М. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. Продуктивні сили і регіональна економіка. 2008. Ч. 1. С. 28–33.
4. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование / В.С. Пономаренко, Т.С. Клебанова, Н.Л. Чернова. Харьков: ИД «ИНЖЭК», 2004. 144 с.

В. В. Федорчак, кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ОБГРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті обгрунтовано необхідність розробки та впровадження інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Зокрема, визначено ретроспективу розробки Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям. Проаналізовано склад Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям. Визначено проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля в Україні. Сформовано науково-методичну базу створення інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: надзвичайні ситуації, ризики, державне управління, моніторинг, державна система.

V. V. Fedorchak. Justification of need of development and deployment of information and analytical system of public administration of emergencies' risks

Problem setting. Nowadays ensuring of functioning of nation-wide information and analytical system of environment monitoring is carried out through the performance of a number of the following priority tasks: protection of the vital public and individual ecological interests; preservation of ecological natural systems; prevention of crisis changes of environment ecological state and prevention of ecological emergencies.

Recent research and publication analysis. Nowadays numerous scientists have devoted their works to questions of public administration of emergencies' risks of emergence. However the questions of information support of processes of emergencies' risks monitoring still are not investigated enough.

Paper objective. The paper objective is justification of the need of development and deployment of information and analytical system of public administration of emergencies' risks.

Paper main body. The need of development and deployment of information and analytical system of public administration of emergencies' risks is proved in the article. In particular, the retrospective of development of the Government information and analytical system on emergencies is determined. The structure of the Government information and analytical system on emergencies is analyzed. The problems of functioning of the state system of environment monitoring in Ukraine are defined. The scientific and methodical base of creation of information and analytical system of public administration of emergencies' risks is created.

Conclusions of the research. The retrospective of development of government information and analytical system on emergencies is determined. It is emphasized that the key purpose of creation of this system was formation of information and technical infrastructure of public administration of emergencies' risks, at the heart of which there are modern information technologies with use of the distributed automated environments of program and information character.

The structure of the Government information and analytical system on emergencies is analyzed. It is noted that its territorial subsystem contains the regional, territorial and object centers, exercising monitoring, laboratory control and forecasting of natural and technogenic emergencies.

The following problems of functioning of the state system of environment monitoring in Ukraine are defined: imperfection of standard and legal support; insufficient coordination of activity of the subjects who are carrying out environmental monitoring; lack of financial extra budgetary funds; obsolescence of material support of the subjects who are engaged in environmental monitoring etc.

© **В. В. Федорчак, 2018**

The scientific and methodical base of creation of information and analytical system of public administration of emergencies' risks is created. The purpose of formation of the given system is participation in the organization of monitoring of the environment, identification of dangerous and adverse natural phenomena and processes and also forecasting of natural and technogenic emergencies.

Key words: *emergencies, risks, public administration, monitoring, state system.*

Постановка проблеми. В умовах забезпечення функціонування загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи моніторингу навколишнього середовища здійснюється через виконання низки пріоритетних завдань, зокрема: захист життєво важливих суспільних й індивідуальних екологічних інтересів; збереження екологічних природних систем; запобігання кризовим змінам екологічного стану навколишнього середовища та недопущення виникнення надзвичайних ситуацій екологічного характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі питанням державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій присвятили свої праці такі вчені, як Є. Н. Бардулін [1], А. В. Белоусов [2], С. Я. Кравців, О. М. Соболь, А. Г. Коссе [3], Л. В. Порядчний і В. М. Заплатинський [4], В. Г. Шаптала, В. Ю. Радоуцький, В. В. Шаптала [5] та ін. Зокрема, Є. Н. Бардулін розкриває загальні питання управління ризиками в умовах надзвичайних ситуацій [1], тоді як А. В. Белоусов досліджує методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій [2]. Науково обґрунтованими видаються положення, в яких досліджено ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки [3]. Опис ризиків та моделювання ситуацій з протидії цим ризикам у сфері безпеки у надзвичайних ситуаціях та цивільній обороні викладено у навчально-методичних працях [4, 5]. Проте недостатньо висвітленими залишаються питання інформаційного забезпечення процесів моніторингу ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.

Мета статті – обґрунтування розробки та впровадження інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

Для досягнення поставленої мети у статті вирішуються наступні завдання:

- визначити ретроспективу розробки Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям;
- проаналізувати склад Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям;
- визначити проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля в Україні;
- сформулювати науково-методичну базу створення інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Загальною метою впровадження Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям було формування інформаційно-технічної інфраструктури, в основі якої присутні сучасні інформаційні технології з використанням розподілених автоматизованих середовищ програмно-інформаційного характеру, що у свою чергу уможливорює підтримку взаємодії фахівців з інформаційно-аналітичної точки зору у процесі прийняття рішень щодо дій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій або ризиків їх настання та розвитку на основі всебічної інформаційної й аналітичної обробки даних статистичного, експертного, аналітичного та довідкового походження, отриманих з різнохарактерних інформаційних джерел.

Подібна система покликана об'єднати функції та зусилля підсистем функціонального та територіального типу стосовно здійснення моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій і наслідків соціально-економічного характеру, спричинених їх виникненням [2].

Методичне керівництво й координація діяльності Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям здійснюється Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

Територіальна підсистема містить регіональні, територіальні й об'єктові центри, що здійснюють моніторинг, лабораторний контроль і прогнозування природних і техногенних надзвичайних ситуацій.

Ключовими завданнями регіональних, місцевих й об'єктових центрів моніторингу надзвичайних ситуацій є такі:

- збір, обробка та подання до органів державної влади даних щодо потенційних джерел надзвичайних ситуацій і причин їхнього виникнення на рівні регіону або визначеної території;
- прогнозування масштабів розвитку надзвичайних ситуацій;
- управління з організаційно-методичної точки зору, а також забезпечення координації діяльності та контролю за функціонуванням складових на регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях у межах Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям;
- забезпечення організації та здійснення лабораторних аналізів, що спрямовані на контроль хіміко-радіологічного і мікробіологічного стану об'єктів довкілля, харчових продуктів і сировини, води, що являють собою потенційну небезпеку настання та розвитку надзвичайних ситуацій;
- формування та підтримка банку даних щодо надзвичайних ситуацій;
- забезпечення обміну даними, координація діяльності та контроль функціонування регіональних, місцевих й об'єктових моніторингових центрів [4].

У цілому, Урядова інформаційно-аналітична система по надзвичайним ситуаціям являє собою сукупність ланок й установ на зазначених вище рівнях. Усі відносини та взаємозв'язки вказаних складових регламентуються нормативно-правовими актами держави. Технічною основою моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій є засоби, наявні у всіх складових системи у межах їх компетентності та відповідальності. При цьому застосовуються засоби моніторингу та прогнозування, орієнтовані на контроль і діагностику стану потенційно небезпечних економічних об'єктів, які, у свою чергу, є ключовими джерелами ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій. У ході зазначених моніторингу та прогнозування використовуються космічні й авіаційні моніторингові засоби.

Зокрема, космічні моніторингові засоби переважно використовуються з метою аналізу обставин, пов'язаних з лісовими пожежами, повенями і небезпечними процесами природного походження, яким притаманна незначна динаміка.

Що стосується авіаційних моніторингових засобів, то вони застосовуються для отримання інформації щодо:

- радіаційної обстановки;
- ситуації у зонах, де відбулися масштабні руйнування;
- стану магістральних трубопроводів;
- обстановки на дорогах у складних погодних умовах тощо [1].

Авіаційним засобам притаманні більш широкі можливості порівняно з космічними як відносно складу об'єктів спостереження, так і щодо оперативності реагування, тому зазначені засоби присутні в оснащенні цілої низки моніторингових підрозділів з урахуванням розмежування їх відповідальності.

У залежності від обстановки, що склалася, та масштабу можливої чи поточної надзвичайної ситуації Урядова інформаційно-аналітична система по надзвичайним ситуаціям може функціонувати у режимах повсякденної діяльності, підвищеної готовності або надзвичайної ситуації.

Однак фактично навіть в умовах повсякденної діяльності нинішня державна система моніторингу довкілля, яка є підсистемою Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям, не може повноцінно вирішувати поставлені перед нею завдання та не відповідає встановленим вимогам. Зазначена система потребує суттєвого вдосконалення враховуючи той факт, що вона є однією з ключових складових стосовно:

- системи державного управління у сфері природокористування й екологічної безпеки;
- розробки та впровадження державної політики сталого розвитку;
- дотримання міжнародних зобов'язань України стосовно природоохоронної сфери на міжнародному рівні.

Серед основних чинників, що викликають проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля, є наступні:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення;
- недостатня координація діяльності суб'єктів, які здійснюють екологічний моніторинг;
- брак фінансових позабюджетних коштів;
- застарілість матеріально-технічного забезпечення суб'єктів, які займаються екологічним моніторингом тощо [3].

При цьому рівень апаратно-програмного оснащення суб'єктів екологічного моніторингу програмними комплексами не забезпечує повноцінну можливість відповідних підсистем функціонального призначення здійснювати прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій з метою впровадження необхідних захисних заходів. Насамперед ця ситуація стосується забезпечення надійного функціонування системи підтримки і прийняття рішень на випадок радіаційної аварії РОДОС.

Відповідно, є можливість підвищення ефективності функціонування державної системи екологічного моніторингу за умови вдосконалення та трансформації всіх її рівнів з використанням сучасних технологій.

Крім того, потужне функціонування техносфери й інтенсивне природокористування викликає необхідність підвищення вимог до обліку ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, а також розробки і вживання заходів державного регулювання господарської й іншої екологічно небезпечної діяльності, що, відповідно, обумовлює необхідність розробки комплексного підходу до рішення проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій з важкими екологічними наслідками. У рішенні зазначених проблем важлива роль приділяється створенню інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, покликаної забезпечити інтеграцію знань про території для їхнього ефективного використання при рішенні дослідницьких і управлінських завдань, пов'язаних з аналізом, моделюванням, прогнозуванням та управлінням ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру [5].

Не існує можливості прийняття рішень щодо спорудження об'єктів промислового та соціального призначення, а також розробки планів і програм щодо недопущення випадків настання надзвичайних ситуацій та усунення наслідків їх розвитку без обліку даних за результатами здійснення моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій.

Відповідно, ключовими завданнями державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також підприємств, організацій і установ різних форм власності, які беруть участь в організації моніторингу навколишнього середовища, виявленні небезпечних і несприятливих природних явищ і процесів, а також у прогнозуванні природних і техногенних надзвичайних ситуацій, є наступні:

- формування і систематичне вдосконалення систем та підсистем моніторингу навколишнього середовища й прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- оснащення сучасними техніко-технологічними засобами організацій і установ, що займаються питаннями моніторингу навколишнього середовища й прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій;
 - координація функціонування організацій і установ на державному, регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях щодо збору й обміну інформацією відносно результатів спостереження й контролю за станом довкілля;
 - координація функціонування організацій та установ, що займаються питаннями моніторингу, збору й обміну інформацією відносно спостереження і контролю за обстановкою на об'єктах, що є потенційно небезпечними;
 - формування систем інформаційно-комунікаційного призначення для рішення завдань моніторингу і прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій;
 - створення єдиної бази даних щодо джерел виникнення та масштабів розвитку надзвичайних ситуацій;
 - удосконалення нормативно-правового забезпечення моніторингу настання і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій;
 - визначення органів, до функцій яких відноситься координація роботи організацій і установ, що займаються питаннями моніторингу виникнення і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій;
 - забезпечення визначеної періодичності або, за необхідності, негайної передачі даних щодо моніторингу навколишнього середовища і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій та розробка відповідних пропозицій щодо усунення їх наслідків;
 - своєчасний розгляд даних моніторингу довкілля, що представляються, і відповідне прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій; застосування необхідних заходів щодо зниження рівня безпеки; недопущення виникнення надзвичайних ситуацій, їх локалізація, захист населення і територій у випадках їх настання та розвитку [2; 4].
- Отже, науково-методична база створення інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій включає вирішення наступних завдань:
- розробка структури та складу інформаційно-аналітичної системи;
 - класифікація потенційно небезпечних об'єктів за видами ризиків;
 - створення комп'ютерного банку даних «Зведений територіальний реєстр потенційно небезпечних об'єктів»;
 - розробка технології інтеграції інформаційних ресурсів моніторингу потенційно небезпечних об'єктів та навколишнього середовища в інформаційно-аналітичній системі державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій;
 - розробка комп'ютерних програм щодо прогнозування й оцінки можливих наслідків настання та розвитку надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, сполучених зі Зведеним територіальним реєстром потенційно небезпечних об'єктів;
 - аналіз можливостей використання даних космічного дистанційного зондування для рішення завдань прогнозування й оцінки наслідків небезпечних природних явищ і техногенних надзвичайних ситуацій;
 - розробка методичних і організаційних рекомендацій щодо створення геоінформаційної системи управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, під час проведення дослідження було отримано такі науково-практичні результати.

1. Визначено ретроспективу розробки Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям. Підкреслено, що ключовою метою створення цієї системи було фор-

мування інформаційно-технічної інфраструктури державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, в основі якої присутні сучасні інформаційні технології з використанням розподілених автоматизованих середовищ програмно-інформаційного характеру.

2. Проаналізовано склад Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям. Зазначено, що територіальна підсистема містить регіональні, територіальні й об'єктові центри, що здійснюють моніторинг, лабораторний контроль і прогнозування природних та техногенних надзвичайних ситуацій.

3. Визначено проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля в Україні: недосконалість нормативно-правового забезпечення; недостатня координація діяльності суб'єктів, які здійснюють екологічний моніторинг; брак фінансових позабюджетних коштів; застарілість матеріально-технічного забезпечення суб'єктів, які займаються екологічним моніторингом тощо.

4. Сформовано науково-методичну базу створення інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, метою формування якої є участь в організації моніторингу навколишнього середовища, виявленні небезпечних і несприятливих природних явищ і процесів, а також у прогнозуванні природних і техногенних надзвичайних ситуацій.

Список використаних джерел:

1. Бардулин Е. Н. Управление рисками в условиях чрезвычайных ситуаций. Проблемы управления рисками в техносфере. 2011. № 1. С. 25–34.
2. Белоусов А. В. Методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 11. С. 131–134.
3. Кравців С. Я., Соболев О. М., Коссе А. Г. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341.
4. Порядочний Л. В., Заплатинський В. М. Безпека у надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона: навч. посіб. К.: Київ. нац. торгов.-екон. ун-т, 2003. 301 с.
5. Шаптала В. Г., Радоуцкий В. Ю., Шаптала В. В. Основы моделирования чрезвычайных ситуаций: учебное пособие. Белгород, 2010. 166 с.

УДК 656.072.5(477)

В. В. Ченцов, доктор історичних наук,
доктор наук з державного управління, професор,
перший проректор Університету митної справи
та фінансів

А. В. Мазур, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та митного
права Університету митної справи та фінансів

ІНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено нормативно-правовому забезпеченню інституційної реформи митних органів України через призму хронології запропонованих та поточних змін законодавства. Зроблено висновок про недоцільність зазначеної реформи у випадку, якщо її метою є винятково збільшення доходів у державний бюджет або вирішення питань політичного характеру.

Ключові слова: митна справа, митна служба, інституційна реформа, Митний кодекс, законодавство, Міжнародний валютний фонд.

V. V. Chentsov, A. V. Mazur. Institutional customs reforming: the domestic experience of public administration

The authors are agreeable with Fedotov O.P. to one of the key principles of significant reformation of the system of executive authorities being entrusted with implementation of the state customs and administrative procedures for their activities, is the exclusiveness of law to fulfil operational and functional tasks of the state customs affairs consistently and continuously. This thesis becomes especially relevant as the national police authorities are admitted to the customs control zone contrary to the current legislation.

Under the Strategy for 2016-2020, approved by the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine no. 474-r dated June 24, 2016, the reform of public administration is one of the major reforms in the transition economies, implementing complex reforms in various areas of state policy, as well as an effective public administration system is one of the main factors of the country's competitiveness.

Such system is provided by effective foreign economic activity; in particular, the customs authorities of income and duties are aimed at creating favorable conditions for the activity.

The discrepancy of their system and functions with the tasks in set of active legislation order creates, thus, additional risks for the public administration in the field of economics.

It has to be stated that there is no consistent, rational, strategically and tactically balanced approach to the normative and legal provision of the institutional reform of the Ukrainian customs system. The reform of the customs system will not allow achieving the goals of implementing the best world customs practices, if its real and unique goal is to increase revenues to the state budget or to solve only political issues.

Key words: customs affairs, customs service, institutional reform, Customs Code, legislation, International Monetary Fund.

Постановка проблеми. Відповідно до розрахованої на 2016-2020 роки затвердженої розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р Стратегії реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики, й дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Остання, у тому числі, забезпечується ефективною зовнішньоекономічною діяльністю, сприятливі умови для якої покликані

© **В. В. Ченцов, А. В. Мазур, 2018**

створювати, зокрема, митні органи доходів і зборів. Невідповідність їх системи, функцій визначеним законом завданням створює, таким чином, додаткові ризики для державного управління у сфері економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі сентенції, що певною мірою стали вступом у це дослідження, викладено у попередній нашій праці, яка дістала назву «Організаційно-правовий механізм розвитку митної справи в Україні» [1]. У ній, зокрема, спірною було визнано думку щодо необхідності перманентної модернізації митної служби як одного з пріоритетних об'єктів державного управління з огляду на постулат, що митна справа будь-якої країни не існує статично і що її зміст, сфера, структура безперервно змінюються під впливом політичних, економічних, міжнародних та інших факторів [2]. Піддано сумніву аргументи щодо того, що зміна складових частин митної справи об'єктивно тягне за собою зміни у системі митних органів, їх правовому статусі та відповідні уточнення у структурі та повноваженнях структурних підрозділів [3, с. 4]. Акцентовано увагу також на негативних рисах сучасного етапу інституційної реформи української митної служби: а) суб'єктивізм у процесі виконання тактичних завдань (неоднозначне рішення щодо запрошення КМУ іноземних радників), а також у перебігу оцінювання результатів роботи посадовців митних органів; б) брак внутрішньої мотивації щодо постановки стратегічних цілей, який залежність від зовнішнього чинника (орієнтація на вимоги ЄС, МВФ, посилення на Меморандум з Міжнародним валютним фондом як категоричний імператив, але при цьому довільне тлумачення відповідних його норм, чергова активізація зусиль після візиту технічної місії іноземної держави); в) ігнорування результатів наукових досліджень, зокрема у царині юридичної науки; г) формалізм у комунікації з громадським сектором (відсутність офіційної реакції Мінфіну України, ДФС України на чисельні комунікативні заходи, низький рівень представництва на них) тощо.

Тим чи іншим аспектам організаційного, економічного, нормативно-правового забезпечення трансформації митних органів (органів доходів і зборів) у різний час присвятили свої праці І. Г. Бережнюк, Є. В. Додін, В. Т. Комзюк, Д. В. Приймаченко, О. П. Федотов та ін. Водночас, дотепер бракує системного аналізу поетапних формальних та змістовних змін митної системи.

Мета статті – розкрити питання нормативно-правового забезпечення інституційної реформи органів митної служби України крізь призму хронології змін у законодавстві.

Виклад основного матеріалу. На думку авторів монографії «Актуальні питання теорії та практики митної справи» (2013) [4], наукове забезпечення реалізації стратегічного розвитку митної справи як таке охоплює (а) теоретико-методологічні засади наукового забезпечення у податково-митній сфері, (б) методичні аспекти оцінювання ефективності здійснення митної справи, (в) наукове забезпечення державного управління у податково-митній сфері як засіб формування інноваційної моделі її розвитку. Остання позиція стає можливою у випадку належного правового регулювання інституційної реформи митної служби, яка триває зараз в Україні.

Жодна з галузей права у нашій державі не знає такої кількості кодифікованих актів, що були або є чинними у період новітньої незалежності України. Так само, напевне, навколо жодної з державних служб не відбувалося такої полеміки, як із приводу майбутнього митної служби. Коли діапазон думок, ідей, концепцій, коливався б від традиційного заперечення права на самостійне існування митної служби у системі органів виконавчої влади й до пропонування утворити нову якість митної системи шляхом ухвалення окремого спеціального законодавчого акту про заснування Національної митної служби України [5], під якою автори законопроекту розуміють чомусь лише «центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику», а не службу як певну сукупність органів виконавчої влади та установ.

Процес трансформації митних органів в органи доходів і зборів було завершено внесенням змін до Митного кодексу України Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи», яким розділ 20 Митного кодексу України, що мав назву «Митна служба України», було перейменовано на «Органи доходів і зборів», визначено систему цих органів, їх призначення, основні завдання тощо, а термін «митні органи» у Митному кодексі було замінено на термін «органи доходів і зборів». Отже, із внесенням до Митного кодексу України, інших законодавчих актів непродуманих і недоречних змін, що фактично виключають із нормативного вжитку на законодавчому рівні (оскільки на підзаконному рівні цей термін залишився) термін «митні органи», розпочався новий етап реформування митних органів, що триває і дотепер [6, с. 29].

Уже у період дії МК України 2002 р. порушувалось питання щодо зміни у митній системі. Так, 2011 р. створюється проект утворення Державної служби доходів як результат об'єднання Державної податкової служби України, Державної митної служби України та територіальних підрозділів Пенсійного фонду України. Ініціатива Координаційного центру з упровадження економічних реформ була підтримана тодішньою Адміністрацією Президента України (лист АП № 03-01/1413 від 17.05.2011 р., адресований КМУ). Розробники проекту посилалися на позитивний, на їхню думку, досвід Угорщини, Ісландії, Нідерландів, Великобританії, Аргентини [7, с. 94].

Невдовзі, а саме у червні 2011 р., КМУ відкладає розгляд питання концепції реформування податкової та митної служби [8] (саме так, у поєднанні двох відомств) й відправляє концепцію на доопрацювання, при тому, що у березні того року глава держави доручив протягом місяця підготувати й затвердити програму реформування Держмитслужби й Державної податкової служби. Розроблений КМУ проект концепції розвитку зазначених служб на 2011–2014 рр. передбачав пряме підпорядкування митної служби Міністерству фінансів України.

Хоча вже тоді висловлювалися застереження з приводу такого варіанта розвитку подій і поряд із перевагами цього кроку звучали аргументи «проти» [9]. Ось деякі з них: наявність у відомств функцій, не властивих іншим державним структурам; юридичні труднощі об'єднання (на той час ВРУ лише прийняла Податковий кодекс [10] і Закон України про єдиний соціальний внесок (ЄСВ) [11], у першому читанні було прийнято Митний кодекс України; ані ці, ані будь-які інші нормативно-правові акти не передбачали існування Державної служби доходів, тому змінювати довелося б десятки законів і сотні підзаконних актів, а це, як відомо, складний і тривалий процес); ускладнення бізнес-процесів (особливі перестороги відчували представники малого й середнього бізнесу); поява посади зі значними владними повноваженнями й можливостями впливати на рух 80–90% доходів зведеного бюджету плюс доходи Пенсійного фонду, або близько 1/3 валового внутрішнього продукту.

Останні чотири роки нормативно-правового супроводу процесів реформування митниці як державної інституції також не відзначаються послідовністю і системністю.

Так, у травні 2014 р. розробляються «Основні напрями реформування української митниці» [12], Уряд приймає Постанову №160, якою утворює Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення.

У червні 2015 р. Уряд презентує інституційну реформу ДФС. В її основі – ідея аутсорсингу (outsourcing), що у ролі експерименту передбачала практиковане раніше в окремих країнах із перехідною економікою делегування управління окремими митницями іноземній компанії Crown Agents: «...що працює більш ніж зі 100 країнами світу та вже створила такі потужні державні інституції, як Митна система Анголи, реорганізувала Центральні медичні склади Замбії та систему сплати податку на додану вартість Королівства Лесото» [13].

Проте чи є приклад африканських країн показовим? Ближчі до України географічно й подібні за митно-економічною проблематикою, скажімо, Албанія і Болгарія [14]. У 2013 р. уряд першої з них підписав угоду із залучення іноземних консультантів до вдосконалення митної діяльності на загальну суму 8,5 млн €. За перший рік цієї угоди уряд сплатив консультанту за надані послуги 4,2 млн €. При цьому лише на автомобілі для іноземних найманих працівників було витрачено 400 тисяч €. Контрактом передбачалося, що внаслідок «митного аутсорсингу» консультанти збільшать надходження від митних платежів на 1% ВВП країни. Проте ці очікування не виправдалися. За даними албанського Міністерства фінансів, фактичні надходження імпорتنих податків стали на 3,5% менше, ніж було заплановано. На початку 2015 р. у листі до МВФ Албанія відкрито визнала, що залучені іноземні консультанти не спромоглися забезпечити зростання обсягів імпорتنих податків. Як наслідок, уряд Албанії у серпні 2015 р. визначився, що не буде продовжувати контракт з британськими консультантами на наступний рік. Проте вирішили до реформи митниці та надання послуг «аутсорсингу» залучити грузинську компанію «Reformatics».

Приватна іноземна компанія надавала консультаційні послуги митній адміністрації Болгарії з 2001 р. Послуги іноземців сплачувались безпосередньо з кишені болгарського платника податків. Контракти з іноземцями спочатку були засекречені. Проте у 2009 р. болгарський уряд прийняв рішення опублікувати тексти двох укладених контрактів задля більшої прозорості державних фінансів. Як виявилось, сукупна вартість послуг британських найманих працівників за обома контрактами коштувала болгарській скарбниці майже 22 млн £. При цьому, більша частина цієї пристойної суми пішла на зарплату самим британцям. Наприклад, заробітна плата головного британського консультанта становила більше ніж 16 тис. фунтів на місяць, а особа, яка входила до складу так званих «мобільних груп», отримувала 7,5 тис. £ на місяць. Беручи до уваги порівняно невелику (за мірками ЄС) середню зарплату у Болгарії, зрозуміло, що опубліковані контракти викликали неабиякий суспільний резонанс. Міністерство фінансів країни зробило висновок, що послуги британців досить дорогі, коли Болгарія має власних фахових працівників, які зможуть змінити митницю на краще.

Та головною причиною небажання користуватися послугами запрошених іноземних спеціалістів стало навіть не марне витрачання державних коштів. Як пояснили болгарські вищі урядовці, британські консультанти не змогли дати зрозумілу відповідь на запитання болгарського прем'єра про те, чому, попри зарозумілі поради та чималі гонорари, корупція у болгарській митниці продовжується. Отже, після завершення контракту із зовнішніми консультантами з надання практичної допомоги він не був пролонгований.

Всесвітня митна організація (ВМО) свою думку з цього приводу вже висловлювала неодноразово. Під час відповідних численних робочих заходів (які здебільшого проводилися у країнах Африки) керівні експерти ВМО постійно наголошували, що недопустимо, щоб приватні компанії виконували функції саме митниці як державного органу (наприклад, огляди, митна оцінка, контроль класифікації та походження тощо). Генеральний секретар ВМО пан Куніо Мікурія зазначав, що внаслідок неоліберального економічного підходу уряди деяких країн, що розвиваються, у 80-х рр. XX ст. прийняли помилкове рішення делегувати споконвічні митні функції (включаючи визначення розміру митних платежів) приватним компаніям у рамках так званих «передвідвантажувальних інспекцій» (PSI) [14]. Через слабкість національних митних адміністрацій до цього суперечливого заходу вдалися близько 30 країн. Проте, зрозумівши, що неконтрольована «приватизація митниці» не приносить очікуваних результатів у вигляді підвищення ефективності митної діяльності, багато з цих держав відмовилися від найманих «аутсорсерів». Дослідження досвіду таких країн, що були у свій час проведені ВМО, показали дуже суперечливі результати щодо (не)спроможності іноземців як підвищити рівень податкових надходжень, так і покращити ефективність роботи митниці. При цьому

запрошені працівники фактично не передавали африканським митникам ані досвіду, ані знань, ані технологій. Фактично, не виправдане залучення приватного сектора до митної справи призвело до довгострокової залежності недорозвинених африканських країн від контрактів з іноземними «помічниками».

Водночас національні митні служби держав, що вдалися до «митного аутсорсингу», позбавлені притаманних їм функцій, поступово деградували. Отже, країни, що знайшли такі у собі мужність позбутися аутсорсингу, натрапили на те, що для відновлення повноцінної роботи національної митниці потрібні чималі фінансові ресурси. Наприклад, у 2015 р. для того, щоб поновити спроможність митної служби Гани проводити тарифну класифікацію товарів після панування «приватників», ВМО та особливо митна адміністрація Японії були змушені надавати цільову спонсорську допомогу уряду цієї країни. Нігерійська ж митна служба відмовилася від послуг іноземних компаній ще з початку 2013 р. завдяки позиції адміністрації тодішнього президента країни. Як було влучно сказано нігерійськими експертами: «Якщо якась країна легковажно делегує основні митні послуги приватним компаніям, така країна мусить одночасно взагалі розігнати свою митну адміністрацію. Адже ніхто не може керувати морським судном краще, ніж капітан, у той час як навіть найкращий у світі пілот зазнає фіаско, ставши за кермо корабля». Негативний досвід митного аутсорсингу мала і Грузія (1999–2002 рр.) із залученням через непрозорий тендер британської компанії ITS.

Крім аутсорсингу в управлінні митницями, дискусійним є питання адекватного розуміння й практичного впровадження рекомендацій МВФ.

30 червня 2015 р. в українському парламенті реєструється проект Закону від 30.06.2015 р. № 2177а про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби [15]. У законопроекті пропонується: визначити органами доходів і зборів «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, його територіальні органи» (за чинною нормою – «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости»); визначити новий статус митниці як структурного підрозділу територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації, зону діяльності; виключити з органів доходів і зборів митний пост; упорядкувати у зв'язку із цим порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, а також питання, пов'язані із завершенням митного оформлення, вибірковістю митного контролю, режимом зони митного контролю, забезпеченням законності та правопорядку у зоні митного контролю. Пропоновані у законопроекті зміни до Митного кодексу України, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, спрямовані на забезпечення «реалізації рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду щодо створення умов для оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби».

Таким чином, під приводом виконання рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду щодо створення умов для оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби було запропоновано докорінно реорганізувати органи, що здійснюють митний контроль, а саме: позбавити митниці статусу юридичних осіб та включити їх до складу територіальних органів Державної фіскальної служби України на правах структурних підрозділів з одночасною ліквідацією такого поняття, як митний пост. Фактично йшлося про повну передачу повноважень щодо здійснення державної митної справи обласним управлінням ДФС та державним податковим інспекціям на місцях.

Натомість рекомендації місії МВФ в Україні щодо створення умов для оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби, на які посилається автор законопроекту,

стосуються виключно податкових органів. Жодних вимог щодо ліквідації митних органів як самостійної структури місія МВФ не висувала. Крім того, профільний парламентський Комітет висловив думку, що перетворення митниць на структурні підрозділи податкових інспекцій матиме вкрай негативний вплив на ефективність здійснення ними державної митної справи, а отже, не відповідає економічним інтересам України. Своїм протоколом № 33 Комітет відхилив законопроект, який дістав оцінки деструктивного з боку фахових експертів: «Запропонована у законопроекті «надбудова», яка створюється під гаслом «сервісної служби», ставить перешкоди для прийняття таких рішень і призведе до управління митною справою непрофесійними фахівцями. Пропонується створення головних управлінь ДФСУ в областях. Таким чином, уся управлінська вертикаль має з'єднатися в одному головному офісі. Це непотрібна, громізка і нерозумна структура». Крім того, «митниця втрачає статус юридичної особи, тобто фактично її керівник не зможе призначати посадових осіб свого підрозділу, а отже, впливати на кадрову політику. Це алогічно й підриває систему функціонування будь-якого адміністративного організму» [16].

Інші, не менш важливі контраргументи, були озвучені представником компанії Ernst&Young: 1. Позбавлення митниць статусу юридичних осіб може негативно позначитися на управлінні митною системою. «Якщо зараз є управлінська вертикаль (будується за територіальним принципом на базі 26 митниць), то у разі перетворення всіх митних підрозділів на митниці їх кількість зросте у рази – до декількох сотень. На жаль, правозастосовна практика митниць не завжди одноманітна. Отже, є ризик, що відмінностей в інтерпретації митного законодавства ставатиме дедалі більше. 2. Однорівнева процедура оскарження рішень митних органів. 3. Розслідування митних порушень. За Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур митниця на це має право. І якщо на даний момент розслідування проводять понад два десятки юридичних осіб, то за умов, коли їх буде кілька сотень (бо навряд чи вдасться створити підрозділ з розслідування порушень митного законодавства при кожній з новоутворених митниць) може виникнути неконтрольована ситуація. Крім того, ускладниться контроль за митною вартістю, походженням товарів, їх класифікацією, узагальненням досвіду, управлінням процесом. «Це призведе до управлінського хаосу і посилення фіскальної функції митниці...». 4. За умов відсутності єдиного центру управління митницею посилюються корупційні ризики [16].

Для реалізації ідеї аутсорсингу розпорядженням КМУ від 22.07.2015 р. № 775-р [17] було утворено міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи. Із самого факту появи даного розпорядчого акту КМУ, на наш погляд, випливає таке: 1) кадрове забезпечення планування й впровадження «митної реформи» потребує зусиль різних органів виконавчої влади, які мають належним чином взаємодіяти; 2) в акті було доволіне тлумачення термінології МК України, зокрема ст. 7, в якій визначено поняття митної справи, що здатне призвести до реформування останньої замість вживати заходи з удосконалення механізму митного регулювання (є свідченням недостатнього рівня нормотворчої культури розробників досліджуваного документа).

Окремо постає питання ефективності використання отримуваних від уряду США для реалізації «програми фінансування консалтингових послуг для реформування української митниці» 4 млн \$ для залучення міжнародних радників, які мали б допомогти «впровадити на українських митницях сервіс високої світової якості» [18]. Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 617 [19] затверджено було Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України. Як основні завдання робочої групи встановлено: 1) аналіз пропозицій щодо реформування державної митної

справи, поданих міжнародними компаніями (радниками); 2) розроблення рекомендацій щодо врахування пропозицій.

Паралельно висувалася ідея незалежності митних органів. Так, проектом Закону № 2435а від 23.07.2015 р. про внесення змін до Митного кодексу України щодо організації діяльності національної митниці визначено правові засади організації та діяльності Національної митної служби України, статус митників, а також порядок проходження служби у Національній митниці. У пояснювальній записці обґрунтовано необхідність прийняття даного законопроекту. Зокрема, зазначено, що Постановою Верховної Ради України від 28 лютого 2014 року за № 838-VII схвалено реформування системи центральних органів виконавчої влади та рекомендовано Кабінету Міністрів України здійснити комплекс заходів, спрямованих на ліквідацію Міністерства доходів і зборів України та утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики. Водночас Кабінет Міністрів України не виконав Постанову Верховної Ради України, а реорганізував Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення на Державну фіскальну службу України, фактично змінивши лише назву.

Авторам законопроекту додав аргументації факт затвердження Указом Президента України Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яка серед пріоритетів називає «Реформу державної митної справи та інтеграція у митну спільноту Європейського Союзу» [20]. Зокрема, ними визнавалося, що відбувається (а) порушення одного з основних принципів здійснення державної митної справи – принцип виключної компетенції, митна справа несправедливо зарахована до питань другорядного характеру у складі об'єднаного органу виконавчої влади; (б) порушення чіткої, логічної та контрольованої управлінської вертикалі організації та управління процесом митного контролю та митного оформлення як на центральному, так і регіональному рівнях; (в) штучний розрив функцій на рівні центрального апарату і регіональних рівнів без запровадження ефективних та дієвих механізмів взаємодії та координації, що призвело до розбалансованості керування державною митною справою в Україні.

Метою зазначеного законопроекту було заявлено узгодження положень Митного кодексу України зі змінами, що відбулися у системі центральних органів виконавчої влади у зв'язку із ліквідацією Міністерства доходів і зборів України, усунення можливих правових колізій, унормування термінологічного апарату і відповідних норм Кодексу щодо зазначених питань. Цієї мети пропонувалося досягти шляхом внесення відповідних змін до положень Митного кодексу України та приведення його норм у відповідність до створеної системи центральних органів виконавчої влади. Запровадження норм законопроекту, на думку авторів, сприятиме гармонійному співвідношенню правових норм, усуненню правових колізій та забезпеченню умов для належного функціонування у загальній системі державного управління національних митних органів, виконанню покладених на них законом функцій і повноважень, забезпеченню ефективного здійснення ними державної митної справи.

На цей законопроект свій висновок готували фахівці Університету митної справи та фінансів, які висловили зауваження, але у цілому надали законопроекту позитивну оцінку як такому, що повною мірою відповідає сучасним тенденціям розбудови ефективного механізму публічного адміністрування, зокрема у галузі реалізації митної політики держави. Натомість коментатори запропонували у законопроекті відмовитися від словосполучень: «національна митниця» (див. назву законопроекту), «національний митний орган» (ст. 546, 547 і т. д.), «національна митна організація» (ст. 549) з огляду на те, що вони є складовими елементами системи Національної митної служби України, й тому не потребують додатково означення «національний» як тавтологічного.

У червні–серпні 2016 р. на запит Прем'єр-міністра України представники митної та прикордонної служби США вивчали стан розвитку митної сфери в Україні. За результатами цієї роботи ними були сформульовані рекомендації щодо реформування митної системи, які

знайшли своє відображення у тексті відповідної концепції, заходи з реалізації якої розробили фахівці Міністерства фінансів України (про юридичні перипетії схвалення концепції як акту КМ України можна довідатися з публікації «Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера» [21]). Власне наприкінці березня 2017 р. уряд схвалив підготовлену Міністерством фінансів України Концепцію реформування ДФС, включаючи митний напрям. Документ, за словами її авторів, було підготовлено з урахуванням рекомендацій МВФ, митних стандартів ЄС і рекомендацій митно-прикордонної служби США. Для реалізації Концепції Мінфін розробив проект Плану дій з реформування митниці, що передбачає 19 напрямів, в яких мають упроваджуватися зміни. Утім, експертна оцінка ситуації, що складалася у митній системі, була дуже непривабливою. Так, «фактором, який нині заважає ДФС нормально функціонувати й розвиватися, є надмірна бюрократизація процесів, яка, своєю чергою, спричинена «об'єднанням». Структура виявилася абсолютно немобільною і недиверсифікованою. Відсутність автономії/самостійності окремих складників (податкова, митниця, податкова міліція) призводить до неможливості сконцентруватися на виконанні власних «унікальних» функцій, а отже, і до відсутності персоналізованої відповідальності за кожною з них. Таким чином, у складі, зокрема, фіскальної служби митниці наразі немає: чіткої управлінської вертикалі; чіткої визначеної відповідальності; центру прийняття рішень саме з митних питань; єдиного «джерела» (у тому числі нормативно-правового) розвитку митної справи. Тобто ліквідація Міндоходів принципово не змінила розстановки сил і балансу функцій усередині Державної фіскальної служби. Основний акцент робиться на питанні наповнення державного бюджету, суто «митні» функції адмініструються за залишковим принципом» [22]. Наприклад, у Республіці Польща, починаючи з 1 березня 2017 р., у результаті внесення організаційних змін податковій й митні органи, як і в Україні, функціонують як одна структура – Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) [23], місію якої вбачають у забезпеченні стабільності, ефективності, стабільності державних фінансів, наданні високоякісних послуг. Підсумки першого року функціонування KAS засвідчили збільшення податкових надходжень на 15%. Проте зменшилися обсяги контролю й водночас збільшилися на 43,9% додаткові надходження від контрольних заходів. При цьому слід зауважити, що мережа структурних елементів митної системи кількісно не змінювалась.

У поточному 2018 р. Кабінет Міністрів ухвалив рішення ліквідувати Міжрегіональну митницю Державної фіскальної служби (ДФС) як юридичну особу публічного права [24]. Наразі прикрі переважання суб'єктивного чинника над раціональним, зокрема хибна практика українського уряду розв'язувати проблеми міжвідомчої взаємодії шляхом ухвалення структурних змін (наприклад, прийняття у закритому режимі протокольних рішень про перепідпорядкування Кабінету Міністрів України «Укрзалізниці» та «Нафтогазу» [25]), здатне призвести до виведення ДФС із підпорядкування Міністерства фінансів України.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, доводиться констатувати про відсутність послідовного, раціонального, стратегічно й тактично виваженого підходу до нормативно-правового забезпечення інституційного реформування української митної системи.

Слід погодитись з О. П. Федотовим, що одним із ключових принципів суттєвого реформування системи органів виконавчої влади, на які покладено здійснення державної митної справи та адміністративних процедур їх діяльності, має бути те, що тільки система відповідних органів митного спрямування ДФС України має виключне право впроваджувати у життя на повсякденній, постійній, безперервній основі операційні та функціональні завдання державної митної справи. Це обумовлюється як вимогами національного митного законодавства, так і міжнародно-правовими стандартами у цій галузі, що ставить перед наукою адміністративного та митного права завдання пошуку шляхів і способів здійснення такої реформи [26, с. 5-6].

Реформа митної системи, якщо її справжня і єдина мета – підвищити надходження до державного бюджету або ж вирішити питання суто політичного характеру, не дозволить досягти цілей упровадження кращих світових практик митної діяльності, підвищення ролі органів ДФС у загальному кінцевому успіху реформ, як це передбачено проектом Концепції реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику.

Список використаних джерел:

1. Ченцов В. В., Мазур А. В. Організаційно-правовий механізм розвитку митної справи в Україні. Правова позиція. 2017. № 1. С. 84–98.
2. Ткачова О., Говоруха В. Б. Напрями вдосконалення державного управління митними органами. Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. 2011. № 2. С. 110–119.
3. Додін Є. В., Федотов О. П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посіб. Львів: Митна газета, 2008. С. 4.
4. Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. д.е.н. І. Г. Бережнюка. Хмельницький, 2013. 428 с.
5. Проект Закону про Національну митну службу України від 13.01.2016 № 3763. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655
6. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: автореф. дис. ... д.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків: ХНУВС, 2014. С. 29.
7. Мазур А. В. Призначення митних органів доходів і зборів: правова норма і орієнтир інституційної реформи. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (25 листопада 2016 р.). Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2016. С. 94.
8. Кабмін отложил реформу Налоговой и Таможни (повідомлення від 9 червня 2011). URL: http://lb.ua/economics/2011/06/09/100632_kabmin_otlozhl_reformu_nalogovoy.html
9. ГНСУ, ГТСУ и ПФУ могут объединить: недостатки и преимущества. URL: <http://finforum.org/index.php?app=core&module=search§ion=search&do=search&fromsearch=1>
10. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.
11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2–3. Ст. 11.
12. Основні напрями реформування української митниці. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/14235.doc>
13. Експерти «Crown Agents» ознайомились з роботою підрозділів Київської міської митниці: офіційний портал ДФС України. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-218878.html>
14. Верещагін П. Здам в оренду митницю. Недорого (25.11.2015). URL: https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1650244625247618&id=100007862888945&fref=nf
15. Проект Закону від 30.06.2015 р. про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби (законопроект № 2177а). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55747
16. Білоусова Н. У митників забирають автономію. Дзеркало тижня. 2015. № 119. 9 липня. URL: <http://www.day.kiev.ua/ru/article/ekonomika/u-tamozhennikov-otnimayut-avtonomiyu>

17. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: розпорядження КМУ від 22.07.2015 р. № 775-р. Урядовий кур'єр. 04.08.2015. № 140.

18. Уряд США разом з Мінфіном продовжить реалізацію дворічної програми фінансування консалтингових послуг для реформування української митниці. URL: <https://www.facebook.com/o.danyliuk/photos/a.1608585939461857.1073741828.1606315133022271/1611996015787516/?type=3&theater>

19. Про затвердження Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: Постанова КМУ від 19 серпня 2015 р. № 617. Офіційний вісник України. 2015. № 69. Ст. 2272.

20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

21. Мазур А., Приймаченко Д. Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера» (18.05.2017). URL: <https://glavcom.ua/publications/operaciya-likvidaciya-abo-mitna-reforma-vid-drayvera-415510.html>

22. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України (документ підготовлено у рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», що реалізується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу). Київ, 2017. С. 17. URL: http://www.ier.com.ua/files//Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf

23. Krajowa Administracja Skarbowa: podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania (Biuro Komunikacji i Promocji Wydział ds. Komunikacji KAS, 8 marca 2018 r., Warszawa). URL: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034

24. Деякі питання діяльності органів Державної фіскальної служби: Постанова КМУ від 28 березня 2018 р. № 297. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D0%BF>

25. Цатурян М., Безпалько У., Шаправський Р. Битва за ДФС: навіщо Гройсман відбирає у Мінфіна фіскальну службу. URL: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/bitva-gfs-zachem-groysman-otbiraet-minfina-1527698933.html>

26. Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д.ю.н.: спец. 12.00.07. Одеса, 2016. С. 5–6.

М. Д. Денисов, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕСПРОМОЖНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розкрито сутність фінансової неспроможності суб'єктів підприємницької діяльності, визначено й упорядковано зміст основних термінів і понять у даній сфері щодо можливих фінансових ситуацій та розкрито основний зміст управлінських рішень у кожній ситуації. Також визначено основні методологічні засади (мета, завдання, принципи) державного регулювання у сфері фінансової неспроможності.

Ключові слова: фінансова неспроможність, неплатоспроможність, банкрутство, державне регулювання.

M. D. Denisov. State regulation of financial inability of business enterprises: theoretical aspects

Formation of the ideology of building a system of state regulation of the sphere of insolvency of business entities took in the world practice a relatively long historical period. The modern system of state regulation of insolvency has been formed roughly in the 70–80-s of the 20-th century, following the implementation of reforms in the field of regulating the bankruptcy process in economically advanced countries. In Ukraine there is a steady tendency to increase the level of insolvency of business entities. Particularly acutely, the problem of financial insolvency arose from the sharp collapse of the national currency in 2015, when the massive failure of import-dependent enterprises began.

Therefore, it is now relevant to study the essence of financial insolvency of enterprises and state regulation of this phenomenon on against the background of rational world experience, which was determined in the course of long historical practice.

The purpose of the article is to study the essence and content of the concept of “financial insolvency of subjects of entrepreneurship” and the process of state regulation of this phenomenon.

The article discriminates the essence of financial insolvency of business entities, defines and organizes the content of the main terms and concepts in this area regarding possible financial situations and discloses the main content of management decisions for each situation. It is determined that management decisions regarding financial capacity depending on the situation are as follows:

- in a regular situation – situational, provide regulation of individual indicators, operations and processes aimed at solving current issues and development;*
- in the extreme – the system, taken taking into account the influence of a number of factors and the consequences of making this decision in order to return to the normal situation;*
- infreelance – rational-intuitive, formed with in the limits of stochastic control in conditions of uncertainty (working out and selection of the optimal variant of the solution of the situation);*
- emergency – anti-crisis, produced on the basis of assessment of direct and potential risks;*
- in the emergency – creative, on the basis of the theory of conflict management aimed at finding options for preserving the subject of entrepreneurship and increasing its viability.*

The main methodological principles (purpose, tasks, principles) of state regulation in the field of financial insolvency are also defined.

Key words: financial insolvency, insolvency, bankruptcy, state regulation.

Постановка проблеми. Формування ідеології побудови системи державного регулювання сфери неспроможності суб'єктів підприємництва тривало у світовій практиці порівняно довго. Сучасна система державного регулювання неплатоспроможності сформована орієнтовно

в 70–80-х рр. ХХ ст., після здійснення реформ у сфері регулювання процесу банкрутства в економічно високорозвинених країнах. В Україні спостерігається стійка тенденція до зростання рівня неспроможності суб'єктів підприємництва. Особливо гостро проблема фінансової неспроможності постала під час різкого обвалу національної валюти у 2015 р., коли почалося масове збанкрутіння імпортозалежних підприємств. Тому зараз актуальне дослідження сутності фінансової неспроможності підприємств та державного регулювання цього явища на тлі раціонального світового досвіду, який визначився під час довгої історичної практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам фінансової стійкості суб'єктів підприємництва та банкрутства підприємств присвятили праці багато науковців, як-от: Є.М. Андрушак, М.М. Берест, А.П. Тимошенко, А.С. Зінченко, О.О. Кравченко, М.С. Лосева, Є.А. Ревтук, В.П. Петренко, О.О. Терещенко, О.Ю. Третяк, В.О. Улибіна й інші. Однак, незважаючи на значний науковий доробок із цієї тематики, проблема державного регулювання банкрутства залишається остаточно не вирішеною і потребує подальшого, більш глибокого дослідження. Значна кількість наукових напрацювань щодо проблеми фінансової неспроможності та банкрутства підприємств свідчить про масштабність проблеми та необхідність її нагального вирішення. Варто зазначити, що недостатньо уваги приділено розкриттю сутності понять «неспроможність підприємства» та «фінансова неспроможність підприємства», а також процесу державного регулювання у сфері неспроможності суб'єктів підприємницької діяльності в Україні.

Мета статті – дослідження сутності та змісту поняття «фінансова неспроможність суб'єктів підприємництва» та процесу державного регулювання цього явища.

Виклад основного матеріалу. Базовими складниками функціонування сучасної моделі ефективного економіки є, з одного боку, ринок і його об'єктивні закони, з іншого – система державного регулювання, яка формує передумови соціально-економічного розвитку держави, прогнозує та контролює законність діяльності всіх впливових та зацікавлених сил. Отже, успіх діяльності підприємств визначається двома групами чинників:

- зовнішніми, частина яких пов'язана з ефективністю створюваних державою умов і стимулів діяльності підприємств і усуненням кризових явищ в економіці та з ризиками, що виникають в державі, перед непередбачуваністю яких підприємство безсиле;
- внутрішніми – ступенем професіоналізму керівників і працівників підприємства й ефективністю схвалюваних на підприємстві рішень щодо впровадження і використання ринкових механізмів господарювання.

Представниками класичної економічної теорії визнано, що функціонування ринкової економіки є прикладом дії саморегулювальної системи. Основними механізмами саморегулювання є вільна конкуренція і банкрутство. Конкуренція здійснює автоматичну селекцію власників і виробництв на ефективних і неефективних. Неефективні підприємства із часом перетворюються на фінансово неспроможні і потребують вжиття низки антикризових заходів, що передбачають призначення механізмів санації або ж банкрутства. Представники ж кейнсіанської школи наголошують на необхідності державного регулювання розвитку економіки, особливо в періоди фінансових криз та потрясінь. Проте прихильники обох теорій визнають, що погіршення фінансового стану суб'єкта господарювання та банкрутство залежно від масштабу його діяльності може мати катастрофічні наслідки як для нього самого, так і для інших представників бізнесу й для держави. Тому проблема підвищення фінансової спроможності й запобігання банкрутству має вирішуватися не на окремому підприємстві, а на загальнодержавному рівні.

Зважаючи на те, що в науковій літературі й законодавчих актах до цієї пори не має однозначного підходу до розмежування й визначення окремих економічних категорій та термінів щодо неспроможності суб'єктів підприємницької діяльності, пропонуємо дещо упорядкувати найбільш часто вживані терміни. Так, вважаємо, що можна ототожнити поняття «поточна

фінансова неплатоспроможність», що фігурує в нормативно-правовому полі [1], з терміном «технічна неспроможність», який трапляється в наукових працях [2], аналогічно можна ототожнити й терміни «стійка фінансова неплатоспроможність» та «фінансова неспроможність». Зазначимо, що «фінансова неспроможність» і «банкрутство» – різні поняття, адже фінансова неспроможність – лише передумова банкрутства, а не банкрутство, тоді як банкрутство завжди є результатом (показником) фінансової неспроможності. Тому ототожнення цих понять некоректне.

У науковій літературі є досить багато визначень поняття «банкрутство» (табл. 1). Одні автори розуміють банкрутство як результат неефективного менеджменту, інші – як кінцевий результат фінансової кризи, що призводить до тимчасової або ж до стійкої неплатоспроможності, ще інші наголошують на юридичному визнанні факту фінансової неспроможності арбітражним судом.

Загалом, якщо сутність терміна «банкрутство» досить широко розкрито в наукових виданнях, то поняття «неплатоспроможність» «фінансова неплатоспроможність», «фінансова неспроможність» не мають чіткого визначення й іноді вживаються як синоніми, ототожнюються з поняттям «банкрутство».

Незважаючи на те, що в Господарському кодексі України (ч. 1. ст. 209) вживається термін «неспроможність суб'єкта підприємництва», а в Кримінальному кодексі України (ст. ст. 218–219) йдеться про стійку фінансову неспроможність боржника, чіткого визначення цих понять немає. Проте поруч із законодавчим визначенням поняття неплатоспроможності та неспроможності зараз чинними є «Методичні рекомендації щодо виявлення ознак неплатоспроможності підприємства та ознак дій із приховування банкрутства, фіктивного банкрутства чи доведення до банкрутства» (далі – Методичні рекомендації) [1] – підзаконний нормативно-правовий акт, який вказує на конкретні ознаки «стійкої фінансової неспроможності».

Таблиця 1

Визначення терміна «банкрутство»

Банкрутство – це:	Джерело
– визнане судовими органами незадовільне господарське становище фізичної чи юридичної особи, ознакою якого є припинення розрахунків за зобов'язаннями через нестачу активів у ліквідній формі;	Є.М. Андрушак [3]
– визнана судом <i>неспроможність</i> суб'єкта господарювання виконувати власні зобов'язання та продовжувати підприємницьку діяльність унаслідок її економічної неефективності, що є негативним наслідком кризи, призводить до порушення фінансових відносин і ставить під загрозу подальше існування підприємства;	М.М. Берест, А.П. Тимошенко [4]
– встановлена судовим порядком <i>фінансова неспроможність</i> підприємства, тобто нездатність підприємства задовольнити в установлені строки пред'явлені до нього з боку кредиторів вимоги, та виконати зобов'язання перед бюджетом;	І.О. Бланк [5]
– визнана господарським судом <i>неспроможність</i> боржника відновити власну платоспроможність за допомогою процедур санації та мирової угоди і погасити встановлені в порядку, визначеному цим Законом, грошові вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури;	Закон України від 14 травня 1992 р. № 2343–ХІІ [6]
– юридичний факт визнання боржника арбітражним судом банкрутом через його <i>неспроможність</i> платити за своїми зобов'язаннями як підсумковий результат глибокої фінансової кризи, що була спричинена незадовільним управлінням в довгостроковому та короткостроковому періодах;	А.С. Зінченко [7, с. 117]

– розплата за управлінські помилки в стратегічному плануванні, хибні цілі й ухвалені для їх досягнення рішення, наслідком чого повинно бути невідворотне включення механізму фінансового банкрутства – розорення боржника кредиторами;	М.С. Лосєва, Є.А. Ревтюк, В.П. Петренко [8]
– <i>неспроможність</i> суб'єкта продовжувати свою підприємницьку діяльність внаслідок її економічної нерентабельності, безприбутковості, коли активів у ліквідній формі не вистачить для задоволення боргів перед кредиторами і зобов'язань перед бюджетом;	Й.М. Петрович [9, с. 346]
– підсумковий результат глибокої фінансової кризи, що унеможливорює нормальну діяльність підприємства та робить його неплатоспроможним;	О.Л. Пластун [10]
– пов'язана з недостатністю активів у ліквідній формі <i>неспроможність</i> юридичної особи задовольнити в установлений для цього строк заявлені до неї з боку кредиторів вимоги і виконати зобов'язання перед бюджетом;	О.О. Терещенко [11]
– пов'язана з недостатністю активів у ліквідній формі нездатність юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності задовольнити вимоги своїх кредиторів у встановлений для цього строк;	О.Ю. Третьак [12]
– <i>неспроможність</i> підприємства фінансувати поточну операційну діяльність і погасити термінові зобов'язання.	А.Д. Шеремет, Р.С. Сайфулін [13]

Джерело: складено автором.

У даних Методичних рекомендаціях термін «неплатоспроможність» вживається у двох видах:

– *поточна неплатоспроможність*, яка характеризується як фінансовий стан будь-якого підприємства, якщо на конкретний момент у зв'язку з випадковим збігом обставин тимчасово суми наявних у нього коштів і високоліквідних активів недостатньо для погашення поточного боргу, що, відповідно до законодавчого визначення, розглядається як неспроможність суб'єкта підприємницької діяльності виконати після настання встановленого строку їх сплати грошові зобов'язання перед кредиторами;

– *критична неплатоспроможність*, яка відповідає фінансовому стану потенційного банкрутства, наявна тоді, коли напочатку і наприкінці звітного кварталу є ознаки поточної неплатоспроможності [1].

Як справедливо зауважує В.О. Улибіна, у цьому документі практично вперше на державному рівні здійснено спробу визначити види неплатоспроможності й ознаки стійкої фінансової неспроможності. Заслуговує на увагу висновок автора, що «<...> критична неплатоспроможність є проявом стійкої фінансової неспроможності <...> та <...> існує пряма взаємозалежність між критичною неплатоспроможністю та стійкою фінансовою неспроможністю», проте не можемо погодитися з іншим висновком, що «<...> «неплатоспроможність» та «неспроможність» є синонімічними термінами <...>» [14, с. 130].

Зупинимося на основних поняттях у сфері фінансової неспроможності більш детально. Зокрема, на наш погляд, варто визначитися з поняттями «неспроможність» та «неплатоспроможність». Якщо перший термін є більш широким і означає неможливість зробити що-небудь, безсилість у чомусь [15], то другий зводить загальну неспроможність до неможливості здійснювати функцію платежів. Тобто ці терміни співвідносяться як загальне й часткове. Тому щодо фінансово-економічної діяльності суб'єктів господарювання вважаємо за доцільне розрізняти «*економічну (або повну) неспроможність*» – неможливість здійснювати економічну діяльність, «*фінансову неспроможність*» – неможливість здійснювати будь-які фінансові

операції та «*фінансову неплатоспроможність*» – неможливість своєчасно й у повному обсязі здійснювати фінансові розрахунки за боргами. Останню, справді, можна розглядати як поточну та критичну неплатоспроможність, як це визначено в Методичних рекомендаціях [1].

Для упорядкування значущості й місця кожного із вживаних у спеціальній літературі термінів, що розкривають різні аспекти неспроможності суб'єктів господарювання, повернемося до тези, що фінансові негаразди можуть мати навіть катастрофічні наслідки для всіх учасників економічної діяльності. Отже, фінансова неспроможність – це своєрідна катастрофа, вихід з якої потребує системного підходу на основі застосування антикризового управління в умовах невизначеності та теорії катастроф. Ми спираємося на наукові напрацювання в цьому напрямі, зокрема, А.Б. Качинського [16], Л.О. Лігоненко [17], Ю.Н. Нечаєва [18] та зауважимо, що ситуації у сфері підприємницької діяльності, зокрема щодо фінансової спроможності, можуть бути штатними, екстремальними, позаштатними, надзвичайними й аварійними, для врегулювання яких ухвалюють відповідні управлінські рішення.

Загалом, якщо розглядати вищенаведені терміни в контексті теорій катастроф, антикризового управління та системного аналізу, то, на наш погляд, можна запропонувати таку їх ієрархічну залежність (рис. 1):



Рис. 1. Ієрархічна взаємозалежність ситуацій у сфері підприємницької діяльності та характеристики фінансового стану суб'єктів підприємництва

Залежно від того, в якій фінансовій ситуації опинилися підприємство, галузь чи держава, на різних рівнях управління мають ухвалюватися певні управлінські рішення.

Так, вважаємо, що управлінські рішення щодо фінансової спроможності залежно від ситуації такі:

- у штатній ситуації – ситуативні, забезпечують регулювання окремих показників, операцій та процесів, спрямовані на вирішення поточних питань та розвиток;
- в екстремальній – системні, ухвалені з урахуванням впливу низки чинників і наслідків від ухвалення даного рішення з метою повернення до штатної ситуації;
- у позаштатній – раціонально-інтуїтивні, сформовані в межах стохастичного управління в умовах невизначеності (напрацювання та вибір оптимального варіанту вирішення проблеми);
- у надзвичайній – антикризові, вироблені на основі оцінювання прямих та потенційних ризиків;
- в аварійній – креативні, на основі теорії управління конфліктами, спрямовані на пошук варіантів збереження суб'єкта підприємництва й підвищення його життєздатності.

Оскільки суб'єкти підприємницької діяльності є рушійною силою реального сектора економіки, а податки й платежі, які вони сплачують до бюджету, є фінансовою основою функціонування держави, то питання забезпечення умов для їх розвитку й фінансової стійкості потребують постійної уваги з боку останньої.

Однією із критичних загроз, які можуть порушувати нормальне функціонування ринкової економіки й гальмувати соціально-економічний розвиток держави, є виникнення стійкої фінансової неспроможності суб'єктів підприємництва. Тому зараз немає жодної країни з ринковою економікою, в якій би не застосовувався механізм державного регулювання економіки, не створювалися би спеціальні інституційні системи (законодавство й органи управління) для запобігання стійкій фінансовій неспроможності суб'єктів підприємництва та подолання її.

Вважаємо, що державне регулювання діяльності суб'єктів підприємництва полягає в тому, щоб забезпечити стабільність функціонування та належні умови для зростання ефективності реального сектора економіки. Для різних сфер підприємницької діяльності державне регулювання набуває конкретної форми, яка втілюється у відповідному законодавстві та державній політиці. Що стосується фінансової неспроможності, то втручання держави в діяльність суб'єктів підприємництва має забезпечити досягнення головної мети – незворотності повернення боргу способами, які сприяють росту стійкості й ефективності економіки та не завдають шкоди важливим для країни інтересам.

Зважаючи на мету держави щодо регулювання фінансової неспроможності суб'єктів підприємництва, умовно можна розділити її завдання на три основні групи:

- підтримка ефективних підприємств;
- ліквідація неефективних власників і (або) виробництв;
- запобігання несумлінним діям і фіктивному банкрутству.

Оскільки найбільш катастрофічними наслідками фінансової неспроможності суб'єктів підприємництва є їх банкрутство, то система державного регулювання в цій сфері має бути спрямована на те, щоб процедура банкрутства здійснювалася лише за обґрунтованої необхідності, доцільно й економічно. Тобто ця процедура має базуватися на певних принципових засадах, що гарантують її безпечність для ефективного бізнесу, населення і країни загалом, а витрати на її проведення мають бути мінімальними.

До загальних принципів, на яких повинна будуватися система державного регулювання сфери фінансової неспроможності, можна віднести:

- верховенство закону та прав власності;
- незворотність виконання договорів;
- рівність всіх суб'єктів підприємництва перед вимогою незворотності повернення боргів;
- публічність і прозорість процедур ухвалення рішень про банкрутство.

Сам процес державного регулювання сфери неплатоспроможності суб'єктів підприємництва містить чотири складові частини:

- фіксація стану неплатоспроможності;
- встановлення способів відновлення платоспроможності;
- регулювання процедури банкрутства;
- визначення учасників процесу, їхніх функцій та відповідальності.

Вище перелічені мета, завдання та принципи державного регулювання фінансової неспроможності є методологічною основою, на якій має будуватися будь-яке національне законодавство, спрямоване на запобігання стійкій неплатоспроможності суб'єктів підприємництва в умовах ринкової економіки.

Національне законодавство з регулювання сфери неспроможності суб'єктів підприємництва має враховувати: особливості розвитку реального сектора економіки; тактичні й стратегічні цілі економічної політики держави; наявну систему державного регулювання; традиції ведення бізнесу тощо.

Підготовка першого Закону «Про банкрутство» і другого Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» здійснювалися тоді, коли в Україні ще не визначилися контури національної економіки і системи державного управління. Капітал і бізнес проходили стадію зародження. Тому законодавство для системи державного регулювання сфери неплатоспроможності будувалося здебільшого з огляду на світовий досвід.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі:

1. Визначено, що стосовно фінансово-економічної діяльності суб'єктів господарювання доцільно розрізняти *економічну (або цілковиту) неспроможність* – неможливість здійснювати економічну діяльність, *фінансову неспроможність* – неможливість здійснювати будь-які фінансові операції та *фінансову неплатоспроможність* – неможливість своєчасно й у повному обсязі здійснювати фінансові розрахунки за боргами, яка, у свою чергу, поділяється на поточну та критичну неплатоспроможність.

2. Ситуації у сфері підприємницької діяльності, зокрема щодо фінансової спроможності, можуть бути штатними, екстремальними, позаштатними, надзвичайними й аварійними, залежно від яких фінансовий стан може характеризуватися як: фінансова спроможність; фінансова неплатоспроможність (поточна, критична); стійка фінансова неспроможність; економічна або повна неспроможність; банкрутство.

3. Для кожної фінансової ситуації ухвалюються відповідні управлінські рішення: у штатній ситуації – ситуативні; в екстремальній – системні, для повернення до штатної ситуації; у позаштатній – раціонально-інтуїтивні, сформовані в межах стохастичного управління; у надзвичайній – антикризові, вироблені на основі оцінювання прямих та потенційних ризиків; в аварійній – креативні, на основі теорії управління конфліктами.

4. Зараз в Україні досить висока частка учасників підприємницької діяльності перебувають у надзвичайній, або ж аварійній ситуації, що стало наслідком недалекогоглядної державної економічної політики. Тому під час формування загальнодержавних рішень та підготовок нового законодавства з регулювання економіки на перший план виходить завдання з її відродження, а також створення на базі визнаних світових стандартів системи раціонального й ефективного державного регулювання сфери фінансової неспроможності, яка би була адекватна характеру національної економіки та державного управління. Успіх реалізації такого підходу залежить від правильності вибору особливостей, які варто враховувати під час побудови регуляторної системи, способів втілення цих особливостей у регуляторні норми та механізмів їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Методичні рекомендації щодо виявлення ознак неплатоспроможності підприємства та ознак дій із приховування банкрутства, фіктивного банкрутства чи доведення до банкрутства, затверджені наказом Міністерства економіки України № 14 від 19 січня 2006 р. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.3220.3&nobreak=1>.
2. Кравченко О.О. Динаміка банкрутства підприємств та рівень безробіття. Молодий вчений (Young Scientist). 2017. № 3 (43). С. 691–698. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/3/160.pdf>.
3. Андрушак Є.М. Удосконалення інституту банкрутства. Фінанси України. 2011. № 9. С. 137.
4. Берест М.М., Тимошенко А.П. Критичний аналіз змісту економічної категорії «банкрутство». Вісник економіки транспорту і промисловості. 2010. № 29. С. 172.
5. Бланк І.О., Ситник Г.В. Управління фінансами підприємства: підручник. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. 780 с.
6. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 р. № 2343–ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2343-12>.
7. Зінченко А.С. Економічна сутність банкрутства. Управління розвитком. 2013. № 23 (163). С. 115–118.
8. Лосева М.С., Ревтюк Є.А., Петренко В.П. Процедура банкрутства – ефективний важіль примусового вдосконалення систем управління суб'єктами господарювання. Регіональні перспективи (Полтава). 2009. № 2. С. 291–294.
9. Петрович Й.М., Прокопишин-Рашкевич Л.М. Економіка та фінансипідприємств: підручник. Львів, 2014. 408 с.
10. Пластун О.Л. Визначення сутності поняття «банкрутство» у сучасній науковій літературі. Вісник ЖДТУ. 2011. № 2. С. 261.
11. Терещенко О.О. Фінансова санація та банкрутство підприємств: навч. посібн. К.: КНЕУ, 2010. 412 с.
12. Третяк О.Ю. Про проблему банкрутства підприємств. Економіка України. 2010. № 2. С. 150.
13. Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С. Финансы предприятий: учебник. М.: Инфра-М, 2009. 343 с.
14. Улибіна В.О. Ознаки стійкої фінансової неспроможності в контексті злочину доведення до банкрутства. Юридичний вісник. 2012. № 2 (23). С.128–131.
15. Словник української мови: в 11 т. Т. 5. 1974. С. 388. URL: <http://sum.in.ua/p/5/388/2>.
16. Качинский А.Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем К., 2006. 336 с.
17. Лігоненко Л.О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій: монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2011. 580 с.
18. Нечаев Ю.Н. Теория катастроф: современный подход при принятии решений. СПб.: Арт-Экспресс, 2011. 392 с.

О. В. Василенко, здобувач кафедри
публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена дослідженню управлінських аспектів інтернаціоналізації вищої освіти в Україні та розбудови відповідних механізмів державного регулювання в освітній галузі.

Ключові слова: інтернаціоналізація вищої освіти, академічна мобільність, державна політика в освітній галузі, механізми державного управління.

O. V. Vasilenko. Internalization of higher education in Ukraine: managerial aspects

The modern world has become open for new opportunities more than ever before. Borders between countries and corresponding cultural, linguistic, socio-economic barriers for academic mobility have also become increasingly formal. Relevant global transformations forced by the processes of globalization, resulted of amplification the academic mobility, which is the main driving force for the internationalization of higher education around the world.

Given the rapid deepening of globalization processes and the related internationalization of higher education, Ukraine is critically behind the modern progressive world, remaining in a closed internal-oriented post-Soviet model of higher education, which has no competitive advantages over the leading education centers around the world. As a result, Ukraine is currently losing its intellectual potential because of academic mobility and internationalization of higher education.

Therefore, the relevance of this article is determined by those challenges that Ukraine faced. An inadmissibility of ignoring such challenges and threats requires implementation of new up-to-date state policy of Ukraine in the field of higher education. Reflexive and inert state policy should be replaced by comprehensive strategic approach based on a well-balanced, consistent and, above all, governmental policy in the field of higher education.

Key words: internationalization of higher education, academic mobility, state policy in field of higher education, mechanism of public management.

Постановка проблеми. В умовах стрімкого поглиблення міжнародних глобалізаційних процесів та пов'язаної із цим інтернаціоналізації вищої освіти Україна критично відстала від сучасного прогресивного світу, вона залишається в замкненій пострадянській моделі вищої освіти, що не має конкурентних переваг перед світовими та регіональними освітніми центрами. Як наслідок, зараз Україна втрачає власний інтелектуальний потенціал через академічну мобільність, що є рушійною силою інтернаціоналізації.

Якщо Україна не бажає залишатися на узбіччі глобалізаційних процесів, а прагне рухатися у світовому тренді інтернаціоналізації вищої освіти, то має чим швидше забезпечити відповідність кращій світовій практиці і міжнародним стандартам вищої освіти. Провідна роль у вирішенні цієї складної системної проблеми належить саме державі та відповідній системі публічного управління, зокрема в частині забезпечення ефективних механізмів державного регулювання в освітній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інтернаціоналізації вищої освіти стали предметом наукових пошуків таких вітчизняних науковців, як: О. Говоровська, М. Дебич, О. Козієвська, О. Нітенко, А. Сбруєва, В. Солощенко та інших, що значною мірою спираються на фунда-

ментальні дослідження західної школи, зокрема таких авторитетних дослідників, як: Ф. Альтбах, М. Венде, Х. де Віт, Д. Местенхаузер, Д. Найт, М. Харарі й інших визнаних у світі авторів.

Більшість вітчизняних досліджень належать до галузі педагогічних наук та зосереджені на проблематиці освітнього процесу. Проблематика державно-управлінських аспектів інтернаціоналізації вищої освіти в Україні та відповідних механізмів залишається у вітчизняній науці дослідженою фрагментарно й опосередковано. Зазначеними обставинами зумовлена актуальність наукового обґрунтування відповідних механізмів державного управління в освітній галузі.

Мета статті – обґрунтування державно-управлінських аспектів інтернаціоналізації вищої освіти в Україні та відповідних механізмів державного регулювання в освітній галузі.

Виклад основного матеріалу. Сучасний світ, як ніколи, став відкритим для нових можливостей, а кордони між країнами та відповідні культурні, мовні, соціально-економічні бар'єри для міграції та руху інтелектуального потенціалу стають формальними. Відповідні суспільні трансформації, особливо активізовані процесами глобалізації, зумовили стрімке поштовхування руху інтелектуального потенціалу та, як наслідок, академічної мобільності, що є основною рушійною силою інтернаціоналізації вищої освіти.

Глобалізація й інтернаціоналізація пов'язані, але не тотожні поняття. Так, глобалізація – це контекст економічних та академічних тенденцій, які є частиною реальності ХХІ ст., тоді як інтернаціоналізація включає політику і практику, проваджену академічними системами й установами, і навіть окремими особами для опанування глобального академічного середовища [1]. Отже, інтернаціоналізація є зумовленим глобалізаційними процесами академічним трендом, невід'ємним від економічних трансформацій.

Освіта, як і інші процеси життєдіяльності світового соціуму, зазнає впливу глобалізації. У всьому світі освіта безпосередньо стосується прав людини, тому має бути пріоритетною під час розподілу національних ресурсів, визначати розвиток творчих здібностей людини, особливо з огляду на те, що рівень цивілізації і місце держави в сучасному світі визначаються рівнем освіченості її громадян. Освіта створює передумови не тільки для повного втілення індивідуальних прав, але і для розуміння і поваги до прав інших [2].

Процес формування глобального академічного простору зумовив появу світових академічних центрів. Водночас зараз спостерігається становлення регіональних освітніх осередків, що є альтернативою таким загальноновизнаним освітнім «меккам». Історично формування таких освітніх центрів відбувалося здебільшого саме через університетську академічну мережу, чому сприяли комерціалізація вищої освіти, історична й академічна традиція, університетська автономія та самоврядування тощо.

Стала демократія з її правовою традицією в умовах капіталістичної моделі, ринкової економіки та сильної конкуренції стали сприятливим середовищем для формування і подальшої кристалізації сучасної західної моделі вищої освіти. Як наслідок академічної мобільності й якісно нового глобального освітнього простору з'являється поняття інтернаціоналізації вищої освіти. Так, ставши рефлексією академічної мобільності, інтернаціоналізація сьогодні сама є каталізатором освітніх трансформацій.

За місцем реалізації права на академічну мобільність вона поділяється на: внутрішню – академічна мобільність, право на яку реалізується вітчизняними учасниками освітнього процесу у вищих навчальних закладах – партнерах в межах України; міжнародну – академічна мобільність, право на яку реалізується вітчизняними учасниками освітнього процесу у вищих навчальних закладах – партнерах поза межами України, а також іноземними учасниками освітнього процесу у вітчизняних вищих навчальних закладах [3].

Глобалізація стала найбільш фундаментальним викликом для вищої освіти і зумовила її інтернаціоналізацію, яку вважають пріоритетом у більшості країн, тому розробляються нові

моделі і підходи на національному й інституційному рівнях [4]. Інтернаціоналізація є одним із чинників становлення глобального простору вищої освіти. Беззаперечно, вона стимулює і розвиток вітчизняної вищої школи [5]. Проте нереалізований потенціал залишається значним, а Україна лише стає на шлях долучення до відповідних процесів.

Вітчизняна система державного регулювання й управління в освітній галузі стикається з необхідністю одночасно управляти двома типами стратегічних ризиків і викликів. По-перше, неспроможністю органічно інтегруватися до глобального освітнього простору, по-друге, необхідністю забезпечити відповідність міжнародним стандартам і належну якість освітніх послуг. Водночас, на наш погляд, є прямий причинно-наслідковий зв'язок між цими взаємопов'язаними викликами, де перший є наслідком другого.

Отже, інтернаціоналізація вищої освіти є процесом біполярним, спрямованим як на забезпечення академічної мобільності, так і на експорт освітніх послуг та інтеграцію до глобальної академічної системи на основі відповідності кращій світовій практиці і міжнародним стандартам вищої освіти. Неспроможність забезпечити відповідність та належний рівень якості освітніх послуг спричиняє ризик для вітчизняної системи управління освітою надалі залишатися поза конкуренцією в боротьбі за іноземного студента.

Сучасна вітчизняна система вищої освіти та державного управління нею інерційно продукує незатребувані українським ринком праці низьокваліфіковані кадрові «напівфабрикати». Водночас все більша частина свідомої молоді перед вибором освіти віддає перевагу закордонним вищим навчальним закладам. Як наслідок, Україна втрачає власний інтелектуальний потенціал внаслідок поживлення академічної мобільності й інтернаціоналізації вищої освіти.

Так, число українців на студіях в іноземних університетах станом на 2015/2016 навчальний рік становило 66,6 тис. осіб (рис. 1). Серед найбільш бажаних для навчання країн, як і раніше, залишаються Польща, Німеччина, Росія, Канада, Італія, Чехія, Сполучені Штати Америки (далі – США), Іспанія, Австрія, Франція й Угорщина. Динаміка зростання за 2009–2016 рр. становить 176%. Порівняно із 2015–2016 рр. приріст становить майже 20%, або 10,9 тис. осіб. Причому 2/3 цього приросту (майже 32%) склали саме українці, які навчаються в польських університетах [6].

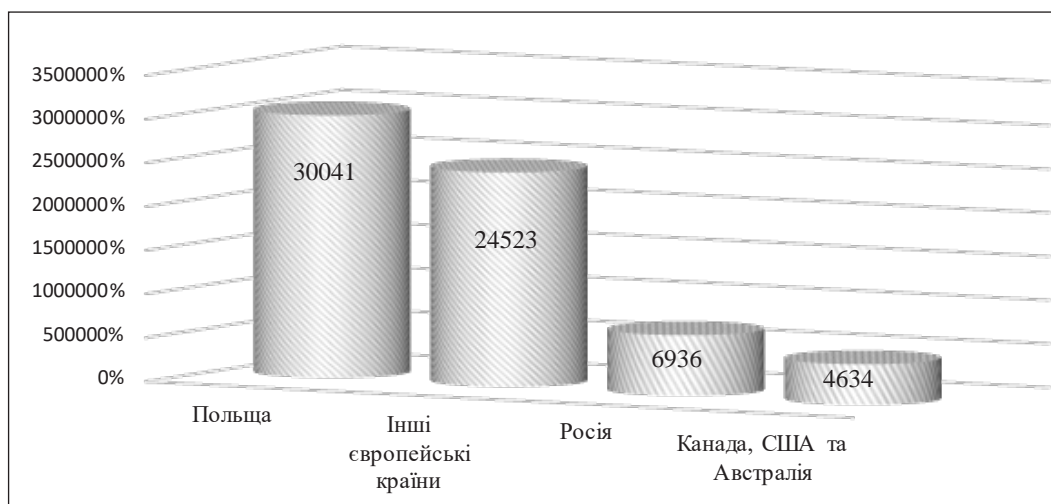


Рис. 1. Кількість українських студентів за кордоном, 2015–2016 н. рр.

Джерело: складено за даними [6]

Також значний відносний та абсолютний приріст українських громадян на студіях демонстрували канадські, словацькі й італійські університети. Зокрема, у польських університетах на програмах повного циклу навчалось майже 33,4 тис. українських громадян. Отже, якщо в решті країн тренд останніх років буде збережений, то можна припустити, що у 2016/2017 н. р. за кордоном навчалось щонайменше 72 тис. українських громадян, як зазначається за даними відповідного дослідження [6].

Водночас ми чітко усвідомлюємо, що причини втрати власного потенційного студента, як і втрата готового кваліфікованого працівника, не можуть бути зведені суто до недоліків вітчизняної системи вищої освіти. Значним чином відповідні негативні процеси зумовлені загальною несприятливою соціально-економічною ситуацією в країні. Державна політика в освітній галузі і стратегія її розвитку мають бути невід'ємною частиною загальної державної політики, зокрема соціально-економічної.

За наявності прагнення забезпечити відповідність міжнародним стандартам та інтегруватися до глобального освітнього простору Україна, однак, перебуває в стані перманентного реформування, постійно змінює вектори розвитку та підходи в межах обраного стратегічного курсу. Декларуючи європейський вектор розвитку та прагнення відповідати міжнародним вимогам і стандартам вищої освіти, Україна постійно обирає «свій» «унікальний» шлях, експериментує з імплементацією загальноприйнятих підходів.

Це не сприяє інтернаціоналізації вищої освіти в Україні та подальшому стратегічному розвитку галузі. На зміну несистемній, рефлекторній та інертній політиці держави має прийти комплексний цільовий підхід з осяжною стратегічною перспективою на основі виваженої, послідовної та насамперед державницької політики в галузі вищої освіти й управління нею. На нашу думку, якісні зміни можуть відбутися за наявності активної протекціоністської політики держави в галузі вищої освіти.

Водночас перед вітчизняною системою вищої освіти та державного управління загалом постає необхідність вирішення складного завдання, зокрема щодо досягнення виваженого балансу між ефективним протекціонізмом державної політики в освітній галузі й одночасним забезпеченням належного рівня академічної автономності й університетського самоврядування. Формування і реалізація державної політики в такій чутливій галузі – процес складний, що передбачає залучення всіх зацікавлених суб'єктів.

На сучасному етапі саме держава в особі уповноважених органів державного регулювання виступає головним суб'єктом управління освітою, однак її ефективність неможлива без тандему з академічними інститутами. Отже, формування і реалізація державної політики в освітній галузі неможлива у відриві від академічної системи та передбачає координацію та залучення до відповідних процесів академічної спільноти, міжнародних академічних інститутів та інституцій.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна критично відстала від сучасного прогресивного світу, залишається у внутрішньо орієнтованій пострадянській моделі вищої освіти, що не має конкурентних переваг перед світовими та регіональними освітніми центрами. Як наслідок, Україна зараз втрачає власний інтелектуальний потенціал через академічну мобільність, що є рушійною силою інтернаціоналізації в усьому прогресивному світі.

Більшість вітчизняних досліджень належать до галузі педагогічних наук і зосереджені на проблематиці освітнього процесу. Проблематика державно-управлінських аспектів інтернаціоналізації вищої освіти в Україні у вітчизняній науці досліджена фрагментарно й опосередковано. Перспективи подальших розвідок у визначеному напрямі пов'язані насамперед із науковим обґрунтуванням управлінських механізмів інтернаціоналізації вищої освіти.

Список використаних джерел:

1. Altbach P., Knight J. The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*. 2007. Vol. 11. P. 3–4.
2. Говоровська О. Інтернаціоналізація вищої освіти України під впливом глобалізації суспільства. *Наукові записки з української історії: збірник наукових статей*. 2015. Вип. 37. С. 124–130.
3. Про затвердження Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність: постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 579. *Офіційний вісник України*. 2015. № 66. С. 35. Ст. 2183.
4. Дебич М. Інтернаціоналізація вищої освіти: світовий досвід: монографія. Суми: Університетська книга, 2017. 291 с.
5. Нітенко О. Інтернаціоналізація вищої освіти як фактор розвитку університету. *Освітологічний дискурс*. 2015. № 2 (10). С. 205–216.
6. Українські студенти за кордоном: факти та стереотипи / Аналітичний центр CEDOS. 2017. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-fakty-ta-stereotypy>.