

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 30 (69) № 4 2019

**Київ
2019**

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Кравченко Сергій Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Клименюк Микола Миколайович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Шпачук Віталій Васильович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Сімак Сергій Васильович – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Євмешкіна Олена Леонідівна – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Бакуменко Валерій Данилович – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

Васильєва Олександра Іллівна – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

Кураташвілі Альфред Анзоревич – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

Хлобистов Євген Володимирович – доктор економічних наук, професор, директор Міжнародного науково-дидактичного інституту вищої школи економіки та гуманітаристики міста Бельско-Бяла, Польща;

Іваницька Ольга Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

Пантелейчук Ірина Вікторівна – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

Марова Світлана Феліксівна – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

Карлова Валентина Володимирівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

Козаков Володимир Миколайович – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 1 від 28.08.2019 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідчення про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

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

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2663-6468 (print)

ISSN 2663-6476 (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дзвінчук Д.І., Озьмінська І.Д. ФЕНОМЕН НАЦІЇ В СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ІНТЕРПРЕТАЦІЯХ.....	1
Марухленко О.В. ДИСКУСІЇ ЩОДО ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ».....	9
Подп'ятнікова А.Я. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТИВНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ.....	14
Пугач В.Г. ТРАНСФЕР ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ.....	18
Сардар Мохд Рахман Оглі ІСТОРИЧНИЙ ФАКТОР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ІСЛАМСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ АФГАНІСТАН.....	23

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Балашов І.В. ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	28
Гаврилов А.В. РИЗИКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ. ДОСВІД РУМУНІЇ.....	37
Гаєвський І.В. ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ.....	42
Грень Л.М. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ТА ОБґРУНТУВАННЯ НАПРЯМІВ.....	47
Зінченко Г.К. ВИКОРИСТАННЯ КРАУДСОРСИНГУ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	55
Гльєнко А.С. ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ, ЗАГРОЗИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ.....	61
Коврига О.С. ПРОЦЕС ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....	67
Кравчук О.В. ДЕРЖАВНЕ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ФОРМИ ТА СПЕЦИФІКА ЗАСТОСУВАННЯ.....	73
Крихтіна Ю.О., Островерх Н.І., Седякін Ф.І. ДЕРЖАВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ СФЕРИ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ.....	76

Леоненко Н.А. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ	82
Марушева О.А. ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В БУДІВНИЦТВІ В АСПЕКТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	87
Науменко А.О. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ.....	93
Панасенко Є.О. МУЛЬТИПЛІНГВІЗМ ЯК ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ І ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ЧИННИК В УМОВАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ.....	98
Поступлін О.С. КРИЗА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНИХ УМОВАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ.....	106
Русинюк М.М. МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	111
Терещенко М.М. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА КОНЦЕПЦІЇ.....	117
Усаченко О.О. РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ВИКОНАННЯ ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ.....	122
Чирва Г.М. ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	128
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Борозенець М.І. РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПОСЛУГ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	135
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Голубок М.Г., Ковальов І.В., Щербак В.Я. МОДЕЛЮВАННЯ ДІЙ ЗОВНІШНЬОГО ПРАВОПОРУШНИКА ТА СИЛ ОХОРОНИ В МЕЖАХ САНІТАРНО-ЗАХИСНОЇ ЗОНИ ЯДЕРНОЇ УСТАНОВКИ.....	140
Кізян Р.В. СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	146
Кукін І.В. ОСОБЛИВОСТІ ЗВОРОТНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	153
Мартьянова Р.А. ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ЯК ЗАСОБУ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР.....	158
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	166

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dzvinchuk D.I., Ozminska I.D. THE PHENOMENON OF NATION IN MODERN SCIENTIFIC INTERPRETATIONS.....	1
Marukhlenko O.V. DISCUSSIONS ON CONCEPT PUBLIC MANAGEMENT.....	9
Podpyatnikova A.Ya. THE CONCEPTUAL DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF UKRAINE'S TRANSIT POTENTIAL	14
Puhach V.H. POLICY TRANSFER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS	18
Sardar Mohd Rahman Oghly. HISTORICAL FACTOR IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN	23

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Balashov I.V. LEGAL PROVISIONS FOR SUPPORT OF DECENTRALIZATION REFORMS IN UKRAINE.....	28
Havrylov A.V. RISKS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CONTRACT RELATIONS IN CONSTRUCTION. THE EXPERIENCE OF ROMANIA	37
Gayevskyy I.V. ENVIRONMENTAL POLICY OF THE STATE: ESSENCE, MAIN CONCEPTS AND APPROACHES.....	42
Hren L.M. STATE POLICY IN THE AREA OF VOCATION-AND-TECHNICAL SPHERE MANAGEMENT: CONTENTS CHARACTERISTIC AND DIRECTIONS' SUBSTANTIATION.....	47
Zinchenko G.K. USE OF CROWDSORSING IN THE PROCESS OF POLICY FORMATION AT REGIONAL LEVEL	55
Ilyenko A.S. ENERGY SECURITY OF UKRAINE: ESSENCE, THREATS AND MECHANISMS OF IMPLEMENTATION.....	61
Kovriha E.S. NAGEMENT DECISIONS MAKING PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION	67
Kravchuk O.V. THE STATE TECHNICAL AND CRIMINALIST ENSURING: FORMS AND SPECIFICS OF APPLICATION.....	73
Krykhtina Yu.O., Ostroverkh N.I., Sediakin F.I. STATE PROVISION OF STABLE DEVELOPMENT OF SCIENCE OF RAILWAY PASSENGER TRANSPORTATION.....	76
Leonenko N.A. CONCEPTUAL PRINCIPLES OF STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TOURIST SPHERE	82
Marusheva O.A. LEGISLATIVE PRINCIPLES OF SUPERVISION AND MONITORING IN CONSTRUCTION FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION	87
Naumenko A.O. STATE REGULATION OF AGROINDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE.....	93
Panasenko Ye.O. MULTILINGUALISM AS A EUROINTEGRATIONAL AND GLOBALIZATIONAL FACTOR UNDER THE CIRCUMSTANCES OF CONTEMPORARY UKRAINE.....	98
Postulin O.S. THE CRISIS AND ITS IMPACT ON THE STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN THE MODERN SOCIAL DEVELOPMENT CONDITIONS	106
Rusyniuk M.M. MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY AND CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN UKRAINE.....	111

Tereshchenko M.M. STATE CONTROL: ESSENCE, MAIN APPROACHES AND CONCEPTS	117
Usachenko O.O. REGULATION OF STATE PERFORMANCE OF DEFENSE ORDER.....	122
Chirva A.M. THE PRINCIPLES FOR THE IMPLEMENTATION OF UKRAINIAN STATE POLICY ON THE DEVELOPMENT AND HIGHER EDUCATION	128

LOCAL GOVERNMENT

Borozenets M.I. DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF URBAN PASSENGER TRANSPORT SERVICES: PROBLEMS AND PERSPECTIVES.....	135
---	-----

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Golubok M.G, Kovalyov I.V., Shcherbak V.Ya. MODELING OF EXTERNAL RIGHTS AND POWER PROTECTION BETWEEN THE NUCLEAR SATELLITE PROTECTION RANGE	140
Kizian R.V. THE ESSENCE AND THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ANTI-TERRORISTIC SECURITY SYSTEM OF UKRAINE.....	146
Kukin I.V. FEEDBACK FEATURES IN THE STATE NATIONAL SECURITY SYSTEM	153
Martianova R.A. APPLICATION OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION AS A MEANS OF COUNTERACTION TO ILLEGAL MIGRATION: SECURITY MEASURE.....	158
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	166

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.3: 323.15: 342.2

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/01>**Дзвінчук Д.І.**

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Озьмінська І.Д.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ФЕНОМЕН НАЦІЇ В СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ІНТЕРПРЕТАЦІЯХ

У статті проаналізовано сучасні наукові підходи до дослідження феномену нації. Визначено, що однієї загально визнаної й однозначної дефініції нації не існує. Причина цього – багатогранність функцій, пов'язаних із цим феноменом, які нормують і легітимізують майже всі прояви суспільного буття людини. Крім того, труднощі категоріального визначення феномену нації пов'язані з тим, що її субстанціональність «приписується» дуже різнопорядковим феноменам об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Окреслено основні напрями концептуального осмислення природи та сутності нації в європейській філософській думці. Зазначено, що формування нації стихійне з огляду на невід'ємну конкуренцію на світовій геополітичній арені, але необхідне для ефективної життєдіяльності спільноти. Тому з метою реалізації цієї стратегії націєтворення на сучасному етапі необхідне більші усвідомлене та критичне залучення суб'єктів соціального життя до такої програмної активності.

У результаті узагальнення наукових підходів виокремлено три рівні дослідження концепту «нація»: семантико-субстанційний, дескриптивно-описовий і генезисно-історичний. Семантико-субстанційний рівень дозволяє з'ясувати зміст питання «Що є нацією?». У такій методологічній диспозиції обґрунтування сутнісних ознак нації здійснюється не субстанціонально, а контекстуально. Дескриптивно-описовий рівень дослідницької діяльності передбачає пошук відповіді на запитання «Які конститутивні ознаки нації?». У якому контексті варто визначати сутнісні засади націєтворення: у природному, соціальному, історичному, культурному або сакральному? Генезисно-історичний аспект проблеми дослідження нації продукує аналітику історичних термінів і чинників націєбудування.

Ключові слова: нація, націєбудування, націєтворення, національний габітус, національна держава.

Постановка проблеми. Упродовж останніх півтора століття точаться історико-філософські дискусії щодо осмислення феномену нації та історії її становлення. У цьому розмаїтті думок і переконань безумовним є те, що поняття нації слугує маркером ідентичності особи, суспільства, держави, культури. Картографічні траєкторії визначення спричинюють ґрунтовні змістовні експлікації, що знаходять свій відбиток і в буденному перебігу соціокультурного життя, і на макрорівні світової геополітики. Що лежить в основі національного маркування? Можливо, сам концепт нації архаїчний щодо сучасного модернізованого та глобалізованого світу? І його поширений ужиток у філософсько-політологічній думці є наперед технологією маніпулятивного впливу?

Вихідний зміст поняття нації фіксує відмінність християнських народів від нехристиянського світу, як і зібраний термін «варвар» первинно мав метою демаркацію приналежності до цивілізованого римського світу. Із розвитком виробництва в історії цивілізації, а саме об'єднання ремісників у добу Середньовіччя, посиленням міжетнічної взаємодії та початком НТР відбулись відповідні трансформації в соціальній структурі та способах інтеракції й ідентифікації. Тому розуміння чинників консолідації нації набуває нового корпоративно-організаційного сенсу. Фокус інтерпретації зміщується з генезису спільності до перспективи подальшої життєдіяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічний спектр аналітики

концепту нації в європейській філософії сформований до кінця XVIII ст. і включає такі напрями:

1. Натуралістичний, або географічний підхід спирається на класичну античну традицію, що чинником єднання для спільноти визначає єдність території, мови, традицій та історії. Найвідоміші представники цього підходу: Жан Боден, Ш.-Л. де Монтеск'є, Генрі Томас Бокль та ін.

2. Антропологічний підхід передбачає становлення нації як експлікації сутнісних потенцій людської природи. Цим пояснюється універсальна спрямованість історичного руху окремих націй у концепції Д. Віко або реалізація свободи людини в політичній сфері, про що змістовно писали І. Кант, Й.-Г. Гердер, Г.Ф.В. Гегель.

3. Соціоекономічний напрям дослідження нації акумулює стратегії інтеграції чинниками виробництва, споживання й адаптації індивідів. Так, від економічного принципу «багатства нації» А.Р.Ж. Тюрго до обґрунтування громадянської нерівності А. Фергюсона єднання нації пояснюється необхідністю виживання соціальної макроструктури поміж конкуруючих суб'єктів геополітики. Процес комунікації, що супроводжує ці різновиди діяльності, та продукований ним комунікативний простір К. Дойч і Е. Гелнер називають необхідним підґрунтям для формування цілісності нації.

4. Соціокультурний напрям дослідження нації вважає найважливішим у загальній соціальній структурі феномен культури як об'єктивації духу. Значний масив дослідницьких праць відповідного спрямування поділяється на дві протилежні тенденції. Концепції «етнологічного еволюціонізму», що ґрунтуються на уявленнях про універсальність культури та лінійність історичного розвитку, представлені у творчості Г. Клемма, І. Унгера, Е. Тейлора й інших відомих дослідників. Протилежна за змістом теорія етнічної дифузії, що виходить із розуміння культури як варіативного й автохтонного феномену об'єктивації духу, плідно опрацьована Р. Ратцелем, Ф. Гребнером, Л. Фробеніусом.

5. Психолого-феноменологічний напрям дослідження нації та національної культури, сформований Дж.Ст. Міллем, Е. Ренаном, О. Бауером та ін., найбільш вдалим інструментом дослідження принципів консолідації нації вважає феномен національної свідомості, що формується на підставі загальних цінностей і символів та служить основою самоідентифікації індивідів. Крім того, поняття «національного відчуття», «волі» та «солідарності» здійснюють існування нації як самостійного феномену.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнення сучасних наукових підходів і виділення основних аспектів дослідження феномену нації в контексті державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проаналізуємо основні проблеми, артикульовані сучасним науковим дискурсом про феномен нації. Так, Ентоні Д. Сміт [1] дотримується традиційного погляду, що нація – це спільнота в історичному і культурному контексті, що володіє загальною територією, економікою, системою масової освіти та загальними законними правами. І хоча генезис окремої нації відносно нескладно дослідити, нація як самостійний феномен є сучасним явищем. Універсальні націєтворчі мотиви від міфології про спільне походження, загальні спогади, асоціації з Батьківщиною до особливостей культури та соціальної солідарності простежуються в багатьох етносів і етнічних груп. Але все їх розмаїття поділяється на два основних типи: територіальні, або «громадянські» нації й «етнічні». «Громадянські» нації розвиваються з аристократичного етнізму через процес «бюрократичної інкорпорації» віддалених регіонів і нижчих класів в етнічну культуру вищих класів. Як приклад автор наводить Францію, Англію й Іспанію. Нації другого типу виникли з демократичних «вертикальних» етнічних груп через процеси культурної мобілізації. За допомогою таких культуротворчих практик релігійно-інертна та пасивна спільнота перетворюється на активну, політизовану націю. Агентами впливу і трансформації в такому разі виступають провідні культурні діячі, інтелігенція, що виконує функції центральної влади з інтеграції спільноти в націю через створення і поширення певних світоглядних схем і стереотипів, як-от в Ірландії, Фінляндії та Швейцарії. Саме з таких історичних механізмів консолідації спільноти в націю складається успіх сучасних національних держав.

Одним із найважливіших чинників націєбудування є спільний комунікативний простір, що узгоджує перебіг суспільної активності. Так, Дін Костантарас [2] описує співвідношення між мовою та нацією відповідно до традиції просвітницької світоглядної думки. Автор переконаний, що в лінгвістичних конструкціях закладено розшифровку «правил соціальної еволюції», тому алгоритми націєтворення відбиваються в сучасних текстах, які надають необхідну емпіричну базу для полеміки про тимчасовість окремих ознак і просторовість фіксації ідеальних типів. Антропологічні пошуки певного періоду дослідження як унаочнення й обґрунтування спира-

ються на різноманітні лексикографічні твори та словники, адже семантичні традиції розкривають зміст соціокультурних кореляцій, що супроводжують процес націєтворення. Розширюючи контекст дослідження, лінгвістична парадигма залучає до вивчення нації твори сучасних істориків, натурфілософів та інших фахівців із метою вдосконалення відповідної теоретичної перспективи або епістемі, що інтегрує націю. Започаткована ще в XIX ст. традиція націоналістичного дискурсу, що пов'язує в єдиний епістемологічний контекст дослідження націю, мову та «манери», тобто культуру, не втратила своєї актуальності в сьогоденні.

В обґрунтуванні непересічної ролі нації у трансформаціях сучасної міжнародної політичної ситуації деякі дослідники приходять до необхідності формулювання специфічної термінології, що узагальнює та концептуалізує визначене проблемне поле. Один із найбільш радикальних мислителів цього напрямку Андреас Пікель [3] проблематизує вжиток нового концепту *homo nationis*.

Андреас Пікель обґрунтовує зміст концепту *homo nationis* як продукту світогляду, що формується у процесі життєдіяльності національних держав. Автор обґрунтовує зміст цього феномену так: «*Homo nationis*, як і *homo economicus*, керується індивідуальними інтересами і, як і *homo sociologicus*, здійснюється засобами соціальних норм. Проте певна національна ідентичність у широкому сенсі дає вирішальну та чітко визначену психокультурну специфіку та політичний і економічний контекст індивідуальних інтересів та соціальних норм на початку XXI ст.» [3, с. 327].

Процес формалізації цього концепту відбувається, за доречним зауваженням автора, у другій половині XX ст. як результат двох світових воєн і численних антиколоніальних зіткнень, що відбувались в ім'я добробуту і справедливості нації. Конфлікт інтересів у полінаціональному світі формує широке проблемне поле наукового дослідження: «Кожний національний габітус – це специфічна, історично специфічна, конкретна соціальна формація, яка розвивалася під структурними умовами (тобто зростанням системи національної держави), які нормативно відображені в теорії суверенітету. Це має дати нам достатньо місця для вивчення реальних наслідків національного габітусу на політичних та економічних процесах, без надмірного здійснення методологічного нагромадження» [3, с. 335]. Досліджуючи закономірності становлення та колаборації національних габітусів, автор вирізняє такі структурні компоненти ідентичності *homo nationis*: «П'ять

вимірів стосується основних проблем, які вирішуються по-різному в різних суспільствах: нерівність, сукупність, гендерні ролі, справа з невідомим та часова орієнтація» [3, с. 338]. Зміст саме цих показників спричинює динаміку й урізноманітнює форми національного габітусу: «Форми національного габітусу постійно змінюються, і вони складаються з різних, іноді суперечливих елементів (як-от світогляд, практика, ритуали, цінності або ставлення)» [3, с. 346].

Особливого інтересу та варіацій інтерпретації *homo nationis* набувають у контексті міграційної кризи сучасної Європи, діяльності транснаціональних компаній і двомовних держав. На тлі універсальних тенденцій глобалізації цей концепт не тільки дає відповіді на цілу низку нагальних питань зовнішньої та внутрішньої політики сучасної держави, але і проєктує нові горизонти здійснення аналітики нації: «Будучи історично специфічним, навряд чи він залишатиметься панівним соціальним габітусом у довгостроковій перспективі, оскільки глобалізаційні політичні й економічні сили, схоже, ослаблюють основи національного габітусу – суверенної держави, національної економіки, національної культури» [3, с. 327].

Більш стриману дослідницьку позицію демонструє Томас Джефрі Мілі [4]. Незважаючи на амбітну програму дослідження (розуміння нації як проєкту гегемонії), у своїй аргументації і висновках автор послідовний і виважений.

Томас Джефрі Мілі у статті «Нація як проєкт гегемонії» обґрунтовує думку про те, що концепт нації необхідно аналізувати в діалектиці історичних відносин між державами й етносами, тобто у світлі діалектичного переплетення категорій державності та націоналізму. Проєкт самовизначення націй автор називає політико-ідеологічним принципом формалізації, який методологічно включає розв'язання трьох взаємопов'язаних завдань: залучення до аналітики концепту нації чинника владних відносин, заперечення афірмації зв'язку між націоналізмом і расизмом та констатація відсутності каузального каналу між націоналізмом і фашизмом. Крім того, автор вважає доречним інтерпретацію становлення нації як результату неперевіреної конкуренції монетизованих проєктів: «Інакше кажучи, цього недостатньо для розуміння того, як і чому монетичні проєкти окремих проєктів націоналізації стають «побудованими», перетворені на міжсуб'єктивний здоровий глузд, тобто соціальну реальність, тоді як інші повністю переможені або принаймні зникають до краю» [4, с. 2].

Тобто нація є проектом реалізації певної стратегії об'єднання, що потребує і наявності відповідних сприятливих передумов, і залучення необхідних ресурсів. Отже, формування нації є стихійним з огляду на невід'ємну конкуренцію на світовій геополітичній арені, але необхідним для ефективної життєдіяльності спільноти. Тому з метою реалізації цієї стратегії націєтворення на сучасному етапі необхідне більш усвідомлене та критичне залучення суб'єктів соціального життя до такої програмної активності. Автор безапеляційно зауважує: «Ознакою, що домінує, сьогодні є те, що нація є певним типом «уявної» політичної спільноти» [4, с. 3].

Ментальні схеми спроектованого солідарного майбутнього, на думку автора, є найбільш ефективним інструментом формування нації, особливо перед викликами сучасного глобалізованого світу. Він посилається на авторитетні зауваження М. Вебера про необхідність розуміння нації не як фактичного феномену, а як аксіологічного концепту, що дає підстави для диференціації соціальної цілісності поміж інших суспільних утворень. Отже, «<...> термін «нація» ніколи не є просто описовим. Натомість це спричиняє, принаймні неявно, необхідність жертви, солідарності й остаточної політичної лояльності» [4, с. 4].

Цілком зрозуміло, що нація в такому контексті дослідження стає результатом експлікації свободи та відповідальності суб'єктивності з огляду на спільну мету та цінності, що детермінують перебіг щоденної активності, або габітус у відповідній методології.

Визначене проблемне поле розуміння національного єднання через категорії етнічної приналежності та солідарності плідно опрацьовує Самі Зубаїда [5]. Дослідник ставить таке запитання: «Чи спільна етнічна приналежність та етнічна солідарність становлять передумови для успішного формування сучасних держав?». Полемізуючи з Ентоні Смітом, автор стверджує, що часто вживане поняття етнічної солідарності є проблематичним і неоднозначним, особливо у великому масштабі створення нації. Головною проблемою у великому форматі націєтворення є необхідність відповідного ідейного та політичного підґрунтя, на відміну від малих груп, де наявність спільної мети є достатньою передумовою для спільної стратегії взаємодії. Він наголошує на тому, що етнічна однорідність і солідарність є не вихідними компонентами націєтворення, а радше результатом і продуктом стабільної історії становлення нації та держави. «У цих контекстах «загальна етнічна

приналежність» та солідарність не є продуктом комунальних чинників, що належать сучасності, але самі собою є результатом соціально-економічних і політичних процесів, які на Заході були інституціоналізовані в державу та громадянське суспільство. Це стало генеалогічним минулим сучасності» [5, с. 330].

Отже, історія в цьому контексті є необхідністю суто в ретроспективній проекції. В актуальному її стані вона визначається довільністю та мінливістю. Тому причиною невдач у процесах націєтворення, прикладами яких рясніє сучасна історія, автор називає неадекватність ресурсів для досягнення стабільної «керованості». Аналізуючи передумови націєтворення, автор відкидає сталі традиційні переконання та категорії дослідження: «Це, безумовно, не була солідарність, яка виникла «стихійно» через спільне комунальне існування, солідарність спорідненості, сусідства та релігійних зв'язків» [5, с. 330]. Вихідні принципи націєтворення визначаються не особливими обставинами, у яких відбувається цей процес, а змістом і якістю спільних прагнень до традиційних цінностей солідарності й ідентичності. У діалектиці особливого та загального, індивідуального та соціального успішність нації пояснюється насамперед доцільним стратегічним менеджментом: «Історично успішні національні держави були такими, у яких уряд і панівні класи могли б керувати військовими й адміністративними ресурсами для подолання місцевої влади й економічних ресурсів, з якими вони могли б інтегруватися до більш загального соціального розподілу праці та надати елементи отриманого суб'єкту господарювання як частку в національному єднанні» [5, с. 337]. Отже, питання успішності процесу націєгенези транзитуює у площину онтології управлінських рішень і ефективного політичного менеджменту. Тому в дефініціях феномену нації визначальними стають не субстанціальні, а історико-політичні чинники.

Автор статті «Коли нація?» А. Сміт [6] вихідним моментом становлення нації вважає модернові передумови соціальних трансформацій, які спричинені ідеологією Просвітництва, низкою демократичних революцій і принципово новою громадянською свідомістю, що поєднує свободу з відповідальністю в реалізації власної активності. Тому закономірно, що горизонт людського буття, сконструйований актами волі та самовизначення, як надособистісне утворення проектує загальний концепт нації. Дискурс дослідження в такій перспективі зміщується з історико-ретроспективного до «етносимволічного» інструментарію

аналітики. Вихідними даними для теоретичних конструкцій такого типу є соціологічні чинники, статистичні показники соціокультурної взаємодії. Критеріями для компаративістики дослідник зазначає закономірності формування нації в контекстах ідеального типу, який зафіксований в епосі, символіці та традиціях відповідного етносу. Проблемним полем дослідження за такою методологією є з'ясування картографії формування нації в різні епохи та на різних континентах у діалектиці реальних історико-соціальних передумов та ідеальних світоглядних конструкцій культури відповідного етносу. Важливим компонентом в «етносимволічному» підході, на думку автора, є врахування суб'єктивних особливостей національної самоідентифікації, а саме особливості націєтворення серед суперечливих соціальних прошарків, аутсайдерів, мінливої суспільної думки, постколоніального мислення тощо.

Волкер Коннор [7] також вирішує проблему становлення нації як континуального явища, пролонгованого в історичному часі.

Волкер Коннор у питаннях дослідження нації більш продуктивним вважає дослідження не стільки сутності феномену нації з нього самого, тобто концептуальний аналіз, скільки питання «коли нація?», тобто з'ясування чинників і передумов, що консолідують суспільство за національною приналежністю. Автор обстоює думку про те, що визнані народи Європи мають порівняно нову історію свого національного становлення. І в питанні, чи відбулась нація як автентичне утворення, автор визначає чотири принципові проблеми. По-перше, нація є феноменом масовим, а як відомо, процеси демократизації суспільства на державному рівні мають відносно нетривалу історію. Процес залучення маси до процедури самоідентифікації в національному контексті значно поліпшується діяльністю Просвітництва. І саме на основі цього масштабного проекту доречно вести мову про націю як феномен, що відбувся. Друга проблема пов'язана із процесуальністю як становлення, так і існування нації. Існує проблема визначення кількісних показників, що свідчили б про факт оформлення національного єднання. Третя група проблем дослідження нації полягає у складності виконання прогностичних функцій щодо цілісності нації та закономірностей її майбутнього існування. Визначити наперед перебіг усесвітньої історії неможливо, тому й давати якісь обґрунтовані прогнози про буття нації ризиковано. Четверта група проблем, на думку автора, полягає у складній взаємодії титульної нації й етнічних меншин, що

взаємодіють у межах окремої держави. Чи можна вважати націю простим і однорідним феноменом? Навряд чи. Але за якими показниками ми маємо ідентифікувати приналежність індивіда до тієї або іншої нації? Усі перелічені аспекти проблематизації феномену нації створюють необхідний епістеміологічний контекст для прагматичної аналітики феномену нації в конкретній геополітичній ситуації окремого історичного періоду. Виділити беззаперечні критерії національного єднання та доконаності буття феномену нації, на думку Волкера Коннора, неможливо.

Річард та Джун Брінкман [8] актуалізують проблему впливу процесу глобалізації на автономність і ефективність діяльності національних держав і національних урядів. Необхідним компонентом здійснення цієї раціонально-рефлексивної діяльності є верифікація понять національної держави та націоналізму. Так, в одній із найпрогресивніших країн світу – Сполучених Штатах Америки існує певне соціополітичне напруження між мегакорпоративною владою й урядом національної держави, що помітно за наслідками діяльності Світової організації торгівлі та Міжнародного валютного фонду. Отже, складається ситуація, коли імпліцитні закони капіталізму суперечать інтересам розвитку національної держави. Автор формулює цю проблему так: «Національна держава є нейтральною з погляду оцінки політичного уряду. Національна держава може являти собою державність, яка контролюється плутократією у формі владних еліт, як у випадку з державою-корупціонером. І навпаки, національна держава, можливо, також може бути контрольована плюралістичною формою правління, що проявляється в демократичному русі. Структура національної держави задана, але оцінка її ефективності відрізняється залежно від того, який керманіч спрямовує цю структуру до конкретних цілей і цінностей. Інституціоналізоване керівництво може бути у формі плутократії, керованої елітами або диктатурою. Національна держава також має потенціал для того, щоб бути спрямованою певною формою демократичної співпраці, яка б об'єднала націю в ціле, маси й еліти» [8, с. 429].

Варто наголосити на важливому і показовому світоглядному зламі, що має місце в сучасних дискурсивних практиках про феномен нації. Сам факт, що нація розглядається не як субстанціальний онтологічний феномен, а як певне кон'юнктурне утворення, свідчить про значну епістеміологічну кризу, з одного боку, і про значну делегітимізацію концепту нації в сучасному глобалізованому та

віртуалізованому світі, з іншого боку. Описуючи характер наукового протистояння між прихильниками легітимності концепту нації та його опонентами, Маргарет Канован [9] уживає метафору протистояння хрестоносців і скептиків. Дослідниця порівнює тяжіння до націоналізму як одного із загальних спільних прагнень сучасного ліберального суспільства із славнозвісними хрестовими походами. На її думку, як палкі прихильники ідей націоналізму, так і адепти космополітизму, не зважають на роль і значення національної єдності щодо створення та функціонування державності. Якщо відмежуватися від крайнощів націоналізму та відповідного скепсису в питаннях націєтворення, то, посиляючись на національну солідарність, авторка вбачає можливість поєднання цих радикальних позицій. Але на сучасному етапі дискусії така можливість виглядає ілюзорною. В окремих наукових працях феномен нації оцінюється як симулятивний проект, проект імітації історично достовірного феномену. Так, Кевін Шерман [10] пропонує авторське дослідження, у якому розглядає наслідки для дійсних актуальних країн світу формування мультинаціонального онлайн-віртуального світу. Спираючись на проведені опитування, автор прагне з'ясувати специфіку зв'язку між уявленнями про актуальний світовий порядок і переконаннями, що ґрунтуються на віртуальній реальності, яка продукує, по суті, інше життя та якісно нові стратегії активності. Отже, на основі проведеного кореляційно-регресивного аналізу автор робить такі висновки. По-перше, майже половина респондентів стурбована залученістю своїх колег до віртуального світу, адже мотивація їхньої самоідентифікації є довільною та складно прогнозованою. По-друге, активні учасники онлайн-віртуального простору демонструють слабкий зв'язок із відповідною етнічною групою та нівелюють традиційні для нації цінності та символи. По-третє, цінність та світоглядні орієнтири реального полінаціонального світу адепти віртуальної реальності сприймають як умовну та плінну. По-четверте, гендерні відмінності вказують на зацікавленість чоловіків у віртуальному світі як полі реалізації власної активності та життєдіяльності, а жінки використовують онлайн-простір для комунікації й інтеракції. У кінцевому підсумку автор наголошує на необхідності та невідворотності ідеології космополітизму проти національного типу державності та використовує категорію гендеру для ілюстрації міметичного характеру віртуальної активності як експлікації традиційного явища національної державності. Традиційне уявлення про національну державу

спирається на такі аспекти: «Національна держава (зокрема, держава) – це, урешті-решт, суб'єкт, який висуває певні вимоги до своїх громадян, зокрема повагу до закону, дотримання національних освітніх вимог і, щодо окремих груп, очікування військової служби, зокрема в періоди національних надзвичайних ситуацій або загроз безпеці, хоча не обов'язково суто залежно від національної держави» [10, с. 859].

Віртуальний простір нівелює цей принцип об'єктивації індивідуальності через загальний вимір соціальності. Натомість пропонується континуальна потенціальність для самоідентифікації, у якій концепт нації нібито не затребуваний. Але, урахувавши етнічні передумови становлення культури, зауважимо дискусійний характер запитання: чи можлива суб'єктивність без відповідного культурного підґрунтя? Неочікувану відповідь на це, здавалося б, риторичне запитання пропонує Сусан Леонг [11] у статті «Франшиза нації: майбутнє нації?». Вона здійснює прогностичний аналіз щодо майбутнього феномену нації у світі, що швидко змінюється. Беручи за основу кіберпанкову новелу Ніла Стівенсона «Сноукраш» (1993 р.), авторка стверджує, що описана модель уявного майбутнього має всі необхідні економічні, політичні та культурні підстави для подальшої реалізації. Наведений аналіз знакових медіаподій сучасного Китаю, реакція на них етнічних китайців, що мешкають за його межами. Авторка пропонує впровадження терміна «франчайзинг» для дискурсивної аналітики комерційного та політичного інструменталізму в питанні збереження нації на тлі глобальної уніфікації світу. Крім того, такий симулятивний простір національної свідомості створюється іншими країнами, що стрімко розвиваються, як-от Індія та Сінгапур. Підсумовуючи основну думку авторки, зауважимо, що в сучасному світі споживання та консюмеризму концепт нації перетворюється на бренд, торговий знак-симулякр, що виконує функції репрезентації й ідентифікації, але зміст феномену позбавлений необхідних історико-культурних детермінант.

Висновки. Весь складний спектр аналітико-дискурсивної діяльності щодо феномену нації цілком доречно поділяють на такі вихідні та концептуальні питання.

Семантико-субстанційний аналіз, або з'ясування змісту питання «Що є нацією?». Існують різні варіанти відповіді на це запитання. По-перше, розуміння нації як данності соціополітичного процесу, що в самому собі містить основи обґрунтування та легітимізації. Тобто в онтологічному зрізі феномен

нації самодостатній у горизонті етнічного існування та потенційний у контексті реалізації різноманітних герменевтичних практик. По-друге, розуміння нації як історико-культурного конструкта, передумови становлення якого варто характеризувати не чинниками закономірності, а аргументами кореляції. У такій методологічній диспозиції обґрунтування сутнісних ознак нації здійснюється не субстанціально, а контекстуально. По-третє, існує погляд на націю як архаїчну за характером фікцію сучасного світу. У глобалізованому й уніфікованому сучасному світі чинники національної диференціації виконують радше номінативні, а не конструктивні функції.

Дескриптивно-описовий рівень дослідницької діяльності передбачає пошук відповіді на

запитання «Які конститутивні ознаки нації?». У якому контексті варто визначати сутнісні засади націєтворення: у природному, соціальному, історичному, культурному або сакральному? Дати інваріантну відповідь на ці запитання неможливо. Більш доречно припустити, що вирішення цієї проблеми лежить в аксіоматичній площині і передбачає, серед іншого, волюнтаристичний спосіб обґрунтування вихідних позицій дослідження.

Генезисно-історичний аспект проблеми дослідження нації продукує аналітику історичних термінів і чинників націєбудування. Відповіді варіюються в діапазоні тверджень про одвічний і беззаперечний онтологічний статус нації до модернових контекстуальних способів інтерпретації соціальної реальності.

Список літератури:

1. Smith A. The origins of nations. *Ethnic and Racial Studies*. Volume 12. Issue 3. 1989. P. 340–367. DOI: 10.1080/01419870.1989.9993639.
2. Kostantaras D. Perfecting the nation: Enlightenment perspectives on the coincidence of linguistic and national refinement. *European Review of History : Revue européenne d'histoire*. Volume 24. 2017. Issue 5. P. 659–682. DOI: 10.1080/13507486.2016.1220511.
3. Pickel A. Homo Nationis: The Psycho-social Infrastructure of the Nation-state. *Order Global Society*. 2004. Volume 18. Issue 4. P. 325–346. DOI: 10.1080/1360082042000272445.
4. Miley T.J The nation as hegemonic project. *Journal of Political Ideologies*. 2018. Volume 23. Issue 2. P. 183–204. DOI: 10.1080/13569317.2018.1449576.
5. Zubaida S. Nations: Old and new Comments on Anthony D. Smith's "The myth of the "Modern Nation" and the myths of nations". *Ethnic and Racial Studies*. 1989. Volume 12. Issue 3. P. 329–339. DOI: 10.1080/01419870.1989.9993638.
6. Smith A.D. When is a Nation. *Journal Geopolitics*. 2002. Volume 7. Issue 2. P. 5–32.
7. Connor W. When is a nation? *Ethnic and Racial Studies*. 1990. Volume 13. Issue 1. P. 92–103. DOI: 10.1080/01419870.1990.9993663.
8. Brinkman R.L., Brinkman J.E. Globalization and the Nation-State: Dead or Alive. *Journal of Economic Issues*. 2008. Volume 42. Issue 2 : Papers From The 2008 AFEE Meeting. P. 425–433. DOI: 10.1080/00213624.2008.11507151.
9. Canovan M. Crusaders, sceptics and the nation. *Journal of Political Ideologies*. 1998. Volume 3. Issue 3. P. 237–253. DOI: 10.1080/13569319808420779.
10. Sherman K.M. Imitating the nation-state. *Information, Communication & Society*. 2010. Volume 13. Issue 6. P. 844–869. DOI: 10.1080/13691180903390877.
11. Leong S. Franchise nations: The future of the nation? *Continuum Journal of Media & Cultural Studies*. 2009. Volume 23. Issue 6 : Futures. P. 855–870. DOI: 10.1080/10304310903294739.

Dzvinchuk D.I., Ozminska I.D. THE PHENOMENON OF NATION IN MODERN SCIENTIFIC INTERPRETATIONS

The article analyzes the modern scientific approaches to the study of the phenomenon of nation. It is determined that there is no one universally recognized and unambiguous definition of a nation. The reason of this is the multifaceted functions associated with the phenomenon, which normalize and legitimize almost all manifestations of social existence of man. In addition, the difficulties of a categorical definition of the phenomenon of the nation lie in the fact that its substantiality is "attributed" to very diverse phenomena, both objective and subjective.

The main approaches to conceptual understanding of nature and essence of the nation in the European philosophical thought are outlined. It is noted that the formation of a nation is spontaneous in view of the inevitable competition in the global geopolitical arena, but necessary for the effective life of the community. Therefore, in order to implement this strategy, the creation of a nation at the present stage requires a more conscious and critical involvement of the subjects of social life in such a program activity.

As a result of generalizing scientific approaches, three levels of the study of the concept of “nation” are singled out: semantic-substantive, descriptive-descriptive and genesis-historical. The semantic-substantive level allows us to find out the content of the question “What is a nation?”. In such a methodological disposition, the substantiation of the essential features of a nation is carried out not substantially but contextually. Descriptive-descriptive level of research activity looks into answering the questions “What are the constitutive features of a nation?”, “In what context should the essential principles of nation-building be defined: in the natural, social, historical, cultural, or sacred?”. The genetic and historical aspect of the nation research problem provides an analysis of historical terms and factors of nation-building.

Key words: nation, nation-building, nation-creation, national habitus, national state.

Марухленко О.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ДИСКУСІЇ ЩОДО ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»

У статті представлено дослідження значення і тлумачення поняття «публічне управління» як базового терміна загальної теорії публічного управління. Показані різні наукові підходи до інтерпретації цього поняття. Описана кореляція поняття «публічне управління». Доведено, що однією з актуальних проблем сучасного розвитку публічного управління в Україні, на наш погляд, є визначення в ньому особливостей і відображення останніх у діючій моделі державного управління. Дана проблема актуальна, оскільки зросли вимоги до якості публічного управління. У даний час стає очевидним, що необхідні уточнення та наукове забезпечення понятійно-термінологічного апарату публічного управління в моделі державного управління в Україні. Отже, потрібні вивчення і проведення порівняльного аналізу модернізації публічного управління на основі сучасних концепцій управління, визначення основних підходів, що найбільш активно реалізуються в публічному управлінні України. Водночас у сфері публічного управління в Україні спостерігаються як позитивні, так і негативні тенденції, які зумовлені об'єктивними обставинами й історичною ситуацією у країні. До позитивних тенденцій публічного управління можна віднести, наприклад, реалізацію напрямів адміністративної реформи. У результаті чого в системі державних органів виконавчої влади були цілком змінені форма і зміст діяльності муніципальних органів виконавчої влади. У сучасних джерелах, що стосуються дослідження публічного управління і розвитку його в Україні, перевага віддається такій дефініції державного управління, коли мається на увазі організуючий і регулюючий вплив держави на життєдіяльність людей, розвиток громадянського суспільства з метою упорядкування, збереження або перетворення, які спираються на владні відносини. Визначальним чинником забезпечення раціональності, вираженої в показниках результативності й ефективності державного управління, є соціальна спрямованість, тобто наповненість державного управління суспільними потребами й очікуваннями, а саме викликами реальному життю населення, вимогами окремих соціальних спільнот, потребами окремого індивіда як члена громадянського суспільства і людського ресурсу країни.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, еволюція моделі управління в державному секторі.

Постановка проблеми. Розвиток загальної теорії публічного управління потребує уточнення ключових понять цієї теорії.

Англійський письменник і лексикограф Семюел Джонсон писав: «Словник – усе одно, що годинник. Навіть найгірші краще, ніж ніякі, і навіть від найкращих із них не можна очікувати абсолютної точності». «Оскільки ми в'язні обрахуваннями слів, нам краще вибирати їх добре», – писав Джованні Сарторі.

Це потрібно і з метою вдосконалення загальної теорії публічного управління як науки. Але насамперед це потрібно для підвищення якості реалізації освітньої дисципліни «Державне та муніципальне управління» («Публічне управління»).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні засади дослідження генези публічного управління становлять державно-політичні та філософські теорії виникнення держави, її сут-

ності, головних ознак і функцій. Представники патріархальної теорії (Конфуцій, Арістотель та ін.) розглядали державу як результат історичного розвитку та розростання сім'ї, а абсолютну владу монарха – як продовження батьківської влади. Теологічна теорія (Фома Аквінський) ґрунтується на ідеї божественного створення держави з метою реалізації загального блага. Договірна (природно-правова) теорія (Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, І. Кант, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо й ін.) побудована на ідеї походження держави в результаті угоди (договір) як акту розумної волі людей для збереження людського роду та забезпечення справедливості, свободи і порядку.

Застосування концепцій держави та теорій державного управління (ідеальна бюрократія М. Вебера, суспільний вибір Д. Бюккенена, колективні дії М. Олсона) для аналізу генези публічного управління в Україні дозволяє виокремити

й обґрунтувати його особливості на сучасному етапі існування загроз державності з боку зовнішніх і внутрішніх чинників.

Постановка завдання. Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про визначення поняття «публічне управління».

Основна мета статті – проведення гносеологічного дослідження поняття «публічне управління».

Виклад основного матеріалу дослідження. Класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management). За допомогою публічного управління держава виконує свої функції.

Як зазначає Н. Арабаджійські, часто поняття «публічне управління» також замінюється поняттям «публічний менеджмент» [1]. Слово «менеджмент» є англосаксонським терміном із латинським корінням. У болгарській доктрині є думка, згідно з якою менеджмент – це управління (вплив на систему або організацію для досягнення певних цілей) плюс керівництво (вплив на людські ресурси для досягнення певних цілей).

Однак згідно з концепцією даного дослідження, обсяг поняття публічного менеджменту, будучи більш вузьким, змістовно входить в обсяг поняття публічного управління і відображає організаційно-інструментальні аспекти процесу публічного управління.

Публічне управління доцільно обґрунтовано розглядати як діяльність окремих груп, що взаємодіють одна з одною для досягнення загальних цілей держави (публічні цілі). Такі цілі можуть включати в себе забезпечення оборони, охорони державних кордонів, підтримання порядку і правопорядку, забезпечення комунікацій, охорони здоров'я населення, освіти й ін. У публічному управлінні основний акцент робиться на плануванні, організації, керівництві, координації та контролі.

Поняття «публічне управління» змістовно розуміється як таке, що охоплює поняття державного і муніципального управління. І в конкретному контексті поняття «публічне управління» може означати як державне управління, так і муніципальне управління або їхню сукупність.

Водночас до поняття «публічне управління» ми також відносимо реалізацію публічного управління недержавними суб'єктами («оператори»), яким держава (орган державної влади) або орган місцевого самоврядування цілеспрямовано й обмежено делегує установленим порядком окремі публічно-владні повноваження.

Варто зазначити, що відомі також інші класифікації.

Так, Н. Арабаджійські розмежовує публічне управління, державне управління, соціальне управління (у контексті діяльності держави) і адміністративне управління [1].

У загальному значенні поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами й елементами якого є політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, що фінансуються державою або органами місцевого самоврядування, централізовані та децентралізовані організаційно-управлінські структури та їхній персонал, що відповідають за адміністрування діяльності в певній галузі суспільних відносин на національному, регіональному та місцевому рівнях. Публічне управління охоплює механізми вдосконалення внутрішньої координації, управління людськими, фінансовими і матеріальними ресурсами, комунікаційними й інформаційними системами, а також управління, пов'язане з наданням публічних (державні та муніципальні) послуг.

Публічне управління має владний керуючий вплив на об'єкти управління (суспільні відносини та їх учасників, процеси, феномени), що реалізуються суб'єктами такого управління, тобто державою й уповноваженими органами й особами [2].

Тобто публічне управління являє собою складноструктуровану мережу людських взаємин і пов'язаної з ними діяльності, що реалізовується від органів публічної влади і до окремих індивідів низового рівня в такій системі, пов'язаній із використанням усіх ресурсів, природних і людських, а також всі інші аспекти життя суспільства, у яких зацікавлена або задіяна держава. Публічне управління – це система ролей і рольових відносин.

За визначенням Дж.М. Пфіфінера та Р. Прістюса, «публічне управління – це управління організацією та напрямом людських і матеріальних ресурсів для досягнення бажаних цілей» [3].

Д. Розенблум дає таке визначення: «Державне управління являє собою використання управлінських, правових і політичних теорій і процесів для реалізації законодавчих, виконавчих і судових державних мандатів із метою нормативного

та сервісного служіння суспільству загалом або окремим його сегментам» [6].

Дуайт Вальдо визначає громадське управління як «мистецтво і науку управління стосовно справ держави» [9].

Один із засновників організаційної теорії публічного управління Вудро Вільсон коротко, але ёмко писав, що публічне управління являє собою деталізоване і систематичне застосування права [11].

Згідно з документами Організації Об'єднаних Націй, публічне управління являє собою здійснення політичних, економічних і адміністративних повноважень з управління справами країни, комплекс механізмів, процесів, взаємовідносин та інститутів, за допомогою яких громадяни держави і їх об'єднання висловлюють свої інтереси, здійснюють свої права й обов'язки, урегульовують розбіжності. Управління може здійснюватися всіма методами, які суспільство використовує для розподілу владних повноважень і керування державними ресурсами, а також вирішення проблем [5].

Згідно з авторським визначенням, державне управління – це вид державно-владної діяльності з метою досягнення, реалізації, охорони та захисту громадських інтересів, забезпечення і реалізації регулятивних та інших функцій держави і ведення справ держави, змістом якої є комплексне планування, правове забезпечення і здійснення законодавчих, виконавчо-адміністративних, судових і контрольно-наглядових повноважень органів державної влади, включаючи правове й організаційно-ресурсне забезпечення, адміністрування та реалізацію послідовностей і комплексів управлінських рішень і встановлених законом інструментів (заходи, засоби і механізми) державно-регулюючого і державно-адмініструючого впливу щодо різних сегментів предметно-об'єктної області такого управління, здійснення контрольно-наглядової й іншої правоохоронної діяльності в зазначеній галузі.

Поняття «державне управління» полісемічне (багатозначне), що виявляється в тому, що правовий зміст, розуміння й інтерпретація цього поняття залежать від рівня його прив'язки і широти його розгляду, а значить, це поняття варто розглядати в декількох значеннях (сенсах):

1) державне управління в широкому сенсі охоплює всю діяльність держави і розуміється як механізм і процес функціонування всієї державної системи («державної машини»), усієї держави загалом і вищих органів державної влади, включаючи реалізацію ними своїх повноважень, їхню взаємодію, взаємоврівноваження і взаємне стри-

мування (принцип поділу влади), тобто сфера державного управління в такому розумінні рівнозначна сфері діяльності держави, а державне управління реалізується всією державою загалом або вищими органами державної влади;

2) державне управління як механізм і процес функціонування адміністративної діяльності системи органів виконавчої влади й окремих її сегментів, окремих державних органів, державне управління як реалізація державних управлінських функцій у певній галузі суспільних відносин (наприклад, в області спорту) або у групі таких областей. Хоча державне управління охоплює три гілки влади, зазвичай його здійснюють органи виконавчої влади. Тобто в цьому значенні державне управління реалізується не політичною державною бюрократією, а діючою системою в державно-політичній системі;

3) державне управління на рівні, який характеризується поняттям «людський чинник», оскільки реалізація державного управління здійснюється за допомогою організованих зусиль різних осіб на державних посадах, зокрема і однієї конкретно наділеної державно-управлінською компетенцією посадової особи. До цього ж рівня ми віднесемо систему державної служби.

Досліджуючи державне управління, необхідно його розглядати в додатку до якогось певного рівня із трьох вищевказаних або розглядати державне управління комплексно, охоплюючи всі три рівні.

Але і тоді «систему координат» для дослідження, розуміння й оцінювання правового сенсу, змісту й особливостей державного управління доведеться доповнити критерієм особливостей предметної області регулювання з метою урахування специфіки тієї галузі суспільних відносин, де реалізується обговорюване державне управління (за конкретного її розгляду), критерієм особливостей методу державного управління (імперативний, диспозитивний, або посередований, прямий або опосередкований).

Говорячи про те, що державне управління – це один із видів державно-владної діяльності, необхідно мати на увазі, що, крім державного управління (у широкому розумінні), існує ще кілька видів державно-владної діяльності, наприклад, самовідтворення на основі демократичної системи виборів і пов'язаної з нею системи призначень, самозабезпечення і саморозвитку й ін.

Публічне управління орієнтоване здебільшого на обслуговування населення. Дії державних органів, які його здійснюють, націлені на задоволення суспільних інтересів.

Діяльність органів, які здійснюють публічне управління, зазвичай ґрунтується на їхніх правових можливостях, офіційно встановлених законом або актом вищого виконавчого органу. Вони відповідають за здійснення державної політики, за суспільний розвиток і якість життя в суспільстві. Ці органи несуть відповідальність за національну безпеку й економічний розвиток держави, за досягнення важливих соціальних цілей через реалізацію різних політичних програм, спрямованих на регулювання приватних видів діяльності, перерозподіл доходу.

Виконавчі органи, які здійснюють публічне управління в публічній адміністрації, можуть бути об'єктом парламентського й адміністративного контролю.

Публічне управління не має гнучкості бізнес-менеджменту. Воно не пристосовується легко і швидко до політичних, соціальних, економічних та інших змін. Для його здійснення встановлені правила, зміни яких потребують багато часу і зусиль. У публічній адміністрації питання, пов'язані з етикою, неупередженістю, рівноправністю, справедливістю, об'єктивністю, уважаються важливими і мають велике значення.

Висновки. Через мінливості соціальних і політичних умов у суспільстві, а також у зв'язку з тим, що публічне управління не завжди має на меті досягнення матеріальних результатів, складно вимірити й оцінити ефективність і якість адміністративної діяльності співробітників публічної адміністрації.

Публічне управління ставить перед собою і виконує політичні завдання, сформовані для громадської організації ззовні, мобільність викладацького складу у структурах публічної адміністрації підпорядковується певним правилам, установленим регламентом. Водночас у даній адміністрації працюють люди, які включені в різні команди або колективи. Ці люди розробляють програми дій, ставлять цілі, здійснюють стратегічне планування, вибір варіантів, ухвалюють рішення, організовують їх виконання, а також взаємодіють.

Публічне управління завжди спрямоване на реалізацію потреб громадян, їх задоволення. Публічне управління не надає громадянам вибору, і вони змушені отримувати державну послугу в тому варіанті, у якому вона пропонується всім.

Список літератури:

1. Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. София, 2014. 302 с.
2. Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration. 40 p. URL: http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf.
3. Pfifner J.M., Presthus R. Public Administration. New York : The Ronald Press Co., 1960.
4. Public administration – meaning, nature, scope and importance. 25 p. URL: <http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>.
5. Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2. *The United Nations*. New York : United Nations Development Programme, 1997. 93 p.
6. Rosenbloom D.H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. New York : McGraw-Hill, 1998.
7. Sartori G. Guidelines for Concept Analysis. *Social Science Concepts : A Systematic Analysis* / G. Sartori. Beverly Hills : Sage, 1984.
8. The concepts of administration and organization. 148 p. URL: <http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>.
9. Waldo D. What is Public Administration. *Public Administration : Concepts and Cases* / Richard Stillman. Boston : Houghton Mifflin, 1988.
10. Weber M. *Gesammelte Politische Schriften*. Stuttgart : UTB, 1988.
11. Wilson W. The Study of Administration. *American Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222.

Marukhlenko O.V. DISCUSSIONS ON CONCEPT PUBLIC MANAGEMENT

The article presents a study of the meaning and interpretation of the concept of “public administration” as the basic concept of the general theory of public administration. Various scientific approaches to the interpretation of this concept are shown. The correlation of the concept of “public administration” is described. It is proved that one of the actual problems of the modern development of public administration in Ukraine, in our opinion, is to identify in it the features and the mapping of the latter in the current model of government. This problem is relevant as the requirements for the quality of public administration have increased. At present, it is becoming obvious that it is necessary to clarify and provide scientific support for the conceptual and

terminological apparatus of public administration in the model of public administration in Ukraine. Thus, it is necessary to study and conduct a comparative analysis of the modernization of public administration based on modern management concepts and determine the main approaches that are most actively implemented in public administration of Ukraine. At the same time, in the field of public administration in Ukraine, there are both positive and negative trends due to objective circumstances and the historical situation in the country. The positive trends in public administration include, for example, the implementation of the directions of administrative reform. As a result, in the system of state executive bodies, the form and content of the activities of municipal executive bodies were completely changed. In modern sources relating to the study of public administration and its development in Ukraine, preference is given to the following definition of public administration, which means the organizing and regulating influence of the state on people's livelihoods, the development of civil society with the aim of streamlining, preserving or transforming based on imperious relations. The determining factor in ensuring rationality expressed in terms of the effectiveness and efficiency of public administration is the social orientation, that is, the state's fullness of public needs and expectations, namely the challenges of the real life of the population, the demands of individual social communities, the needs of an individual as a member of civil society and human resources country.

Key words: *public administration, public administration, public administration, evolution of public sector management model.*

Подп'ятнікова А.Я.

Університет митної справи та фінансів

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТИВНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Проаналізовано сучасний стан розвитку транзитивного простору України. Визначено, що модернізація призводить до політичних, соціально-економічних та культурних змін. Автором визначено сутність дефініції «концепція розвитку транзитивного простору України», що розглядається як сукупність і система поглядів на майбутній розвиток країни, що обґрунтовує потребу запровадження новітніх методологій, підходів у дотриманні балансу поміж внутрішніми потребами населення та зовнішньою і внутрішньою політикою держави. Обґрунтовано необхідність розроблення концепції розвитку транзитивного простору. Визначено пріоритетні напрями, що мають бути враховані під час розроблення Концепції. Обґрунтовано пріоритетні напрями, що мають бути враховані при розробці концепції розвитку транзитивного простору України, що має враховувати правовий, організаційно-економічний та культурний аспекти. Визначено, що правова складова є неодмінною складовою розробки будь-якої програми. Встановлено, що організаційно-економічний механізм є базовою складовою, бажана реалізація якого забезпечить досягнення очікуваних показників розвитку. Обґрунтовано, що вплив держави на цінності людини сприятиме удосконаленню культурного аспекту. Зміна цінностей веде до перегляду релігійних переконань та трудової мотивації, впливає на рівень народжуваності, гендерні ролі та сексуальні норми, що, у свою чергу, породжують у суспільстві вимоги, пов'язані з демократизацією інститутів. Визначено, що основними концептуальними напрямками розвитку транзитивного простору України є: удосконалення правового забезпечення розвитку транзитивного простору; розвиток організаційно-економічного забезпечення розвитку транзитивного простору; розроблення мотиваційних стимулів для заохочення суб'єктів у запровадженні демократичних стандартів; врахування ризиків або їх мінімізація при розробці програм.

Ключові слова: транзитивний простір, концепція, уряд, стратегія, державне управління, державна політика.

Постановка проблеми. Постійні зміни у внутрішньому середовищі держави характеризують процеси переходу від авторитарного способу державного управління, що притаманно було радянському суспільству до демократичного, прикладами якого є США, Великобританія, Німеччина, Франція тощо. Україна є особливою державою, оскільки знаходиться на кордоні європейських та азійських країн, що обумовило формування українських цінностей. Саме географічне положення між цими країнами обумовило специфічність українського державотворення та ментальності. Подібна ситуація обумовлює потребу аналізу всіх процесів, що відбуваються в Україні, та визначення конкретних заходів у напрямі розвитку транзитивного простору України. Розуміння ситуації, з'ясування закономірностей розвитку транзитивного простору є актуальною проблемою, розв'язання якої сприятиме розробленню дієвих механізмів, що б забезпечили досягнення європейських стандартів життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізом сутності поняття «транзитивне суспільство»

та дослідженням його впливу на розвиток держави займалися В. Агранович [1], Г. Глинська [2], С. Даниленко, В. Дьомін, М. Федотова [7]. Розуміння складових елементів простору, суспільства та середовища у перспективі забезпечить можливість аналізу умов, в яких проводяться реформи, визначення необхідних заходів для вирішення існуючих проблем. Дослідженням простору займалися давні мислителі та філософи, зокрема, Аристотель, Геракліт, Демокріт, Евклід, Гегель. Це питання продовжують вивчати й сучасні дослідники О. Терент'єв, Н. Липовська (професійний простір), В. Дрешпак [3] (інформаційний, комунікативний та семіотичний простори), О. Котикова (соціальний простір), О. Кравченко (національний культурний простір), В. Степанов (соціокультурний простір сучасності), В. Кравчук (правовий простір), Н. Оніщенко (інформаційно-правовий простір) тощо. Поняття середовища, у тому числі й у сфері державного управління, досліджували В. Бакуменко, С. Кравченко, Ю. Сурмін.

Проте непередбачуваність розвитку української державності та намагання стати європей-

ською країною у найкоротші строки обумовлюють потребу визначення пріоритетів та напрямів розвитку, що підвищує значимість даного дослідження.

Незважаючи на велике число наукових праць присвячених розвитку транзитивного простору України, виникає потреба розробки базового документа, що визначав напрям перетворень.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування необхідності розроблення концепції розвитку транзитивного простору України у відповідності з місією нашої держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У динамічно мінливому світі ціннісні орієнтації суспільства грають ключову роль у виникненні та розвитку демократичних інститутів. Синонімами XXI століття стали процеси модернізації, трансформації, інтеграції. Модернізація прискорює процес людського розвитку, у рамках якого соціально-економічний прогрес веде до змін у культурному та політичному житті [5, с. 37]. Зміна цінностей веде до перегляду релігійних переконань та трудової мотивації, впливає на рівень народжуваності, гендерні ролі та сексуальні норми, що, у свою чергу, породжують у суспільстві вимоги, пов'язані з демократизацією інститутів та підвищенням «чутливості» еліт [5, с. 31]. Ці процеси не минули й України, оскільки вона є відбувається зміна сімейних цінностей, змінюються культурні цінності, оскільки з'являються нові свята, католицьке Різдво, Геловін, переглядається роль вітчизняних діячів у становленні української державності.

Перспективний розвиток України потребує врахування цих мінливих процесів про розробці концепцій, стратегій, програм. Неврахування цих тенденцій. Мінливість процесів в Україні підкреслює транзитивність. Термін «транзитивність» з'явився в політології країн Західної Європи з 1970-років. Це поняття пов'язано з нестабільністю, суперечливістю, асоціальною спрямованістю в політичній та правовій активності громадян, відсутністю цілісності, зміні соціокультурної парадигми, перехідністю і т.і. [2, с. 40]. Термін «транзитивний», що застосовується для позначення перехідного стану суспільства, спочатку виник в етнографії та позначав послідовність церемоній, що супроводжували «перехід людини від одного стану (космічного або суспільного) в інший» [1, с. 14]. Перехідний період є неодмінною складовою розвитку суспільства, що пов'язаний з життєвим циклом, та характеризується періодами стабільності та нестабільності. При створенні

умов для розвитку України феномен транзитивності суспільства доцільно розглядати як процес, що сприятиме осмисленню його сутності та з'ясуванню його особливостей з метою розроблення відповідного науково-методичного забезпечення для довгострокового розвитку України.

У сьогоденній Україні політична, економіко-фінансова криза обумовлена перш за все переходом від радянської авторитарної системи до європейської демократичної держави. Водночас в нашій країні відбуваються реформи всіх сфер життєдіяльності, пошук адекватної моделі державного управління усіма сферами відповідно до потреб соціуму. Транзитивні процеси почали впливати й на український соціум. Це знайшло своє відображення в освіті, вихованні дітей, зміні настанов, моральних цінностей. Отже, зміни відбуваються в особистісних цінностях людини, формується новий тип мислення, зокрема запровадження прагматичного підходу в особистісних стосунках, орієнтація на швидке заробляння грошей тощо.

Як наслідок виявилось очевидним питанням, чому реформи не досягають своєї кінцевої мети, зокрема поліпшення добробуту населення. Оскільки функціонування держави передбачає створення умов для життя населення та забезпечення його потреб.

Українська держава розвивається у такому мінливому внутрішньому та зовнішньому середовищі, що потребує визначення пріоритетних напрямів перетворень та повинна погоджуватися з місією держави. В. Бакуменко визначає місію держави як головну мета діяльності держави та відповідного процесу державного управління, яка, власне, і є причиною їх здійснення та взагалі існування. Місія держави охоплює як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності та управління держави і визначає подальшу конкретизацію цілей, стратегії та політик. Тому її формування має передувати етапу визначення цілей. Цілі, які безпосередньо визначені для виконання місії держави, слід розглядати як основні напрями її діяльності та управління. Серед таких цілей Української держави можна назвати: забезпечення незалежності і суверенітету; створення демократичної, правової держави, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяльності громадян України на рівні передових країн світу [4, с. 439].

Згідно з місією держави та обраними пріоритетними напрямами розвитку в Україні доцільно

розробити Концепцію розвитку транзитивного простору України.

Концепція є основним базовим документом, що визначає напрями перетворень. Концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – спосіб розуміння, трактовка процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремий предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму під час формування державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку документа.

Як провідний ідейний задум, визначає стратегію дій у здійсненні реформ, програм, планів дій здебільшого на національному рівні. У цьому разі концепція слугує основою для прийняття рішень і вирішення конкретних завдань. У державному управлінні вважається доцільним попередньо розробляти науково обґрунтовану концепцію усіх значущих політичних і законодавчих рішень. Як документ концепція розробляється державними органами з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері, якою передбачаються заходи [6, с. 312] для розвитку транзитивного простору України.

Концепція розвитку транзитивного простору України – сукупність та система поглядів на майбутній розвиток країни, що обґрунтовує потребу запровадження новітніх методологій, підходів у дотриманні балансу між внутрішніми потребами населення та зовнішньою і внутрішньою політикою держави.

Під час розроблення Концепція розвитку транзитивного простору доцільно врахувати економічне, соціальне та навколишнє середовище. Їх збалансоване співіснування вважається ідеальною моделлю концепції розвитку транзитивного простору.

Також можна виділити такі основні базові складники у напрямі впровадження Концепції розвитку транзитивного простору України: правовий, організаційно-економічний та культурний аспекти.

Правовий напрям сприятиме створенню необхідного нормативного правового забезпечення у напрямі розвитку транзитивного простору України.

Організаційно-економічний механізм забезпечить аналіз, прогнозування розвитку транзитивного простору України та дасть змогу оцінити можливі фінансові витрати у напрямі досягнення європейських стандартів життя.

Аналіз державою культурного напрямку забезпечить моніторинг і прогнозування впливу цінностей на подальший розвиток країни.

Основними концептуальними напрямами розвитку транзитивного простору України є:

1) удосконалення правового забезпечення розвитку транзитивного простору;

2) розвиток організаційно-економічного забезпечення розвитку транзитивного простору;

3) розроблення мотиваційних стимулів для заохочення суб'єктів у запровадженні демократичних стандартів ;

4) врахування ризиків або їх мінімізація при розробці програм,.

Підсумовуючи все вищенаведене, базовою умовою для передбачуваного розвитку України є розробка «Концепції розвитку транзитивного простору України». Її розроблення та запровадження потребує врахування процесів модернізації, що впливає на соціально-економічний прогрес і веде до змін у культурному та політичному житті.

Висновки. Концепція розвитку транзитивного простору України – сукупність та система поглядів на майбутній розвиток країни, що обґрунтовує потребу запровадження новітніх методологій, підходів у дотриманні балансу між внутрішніми потребами населення та зовнішньою і внутрішньою політикою держави. Основні базові складові у напрямі впровадження Концепції розвитку транзитивного простору України є правовий, організаційно-економічний та культурний.

Перспективою подальших наукових досліджень є розроблення дорожньої карти запровадження «Концепції розвитку транзитивного простору України» та її деталізації щодо витрат і можливих ризиків.

Список літератури:

1. Агранович В.Б. Инновации в транзитивном обществе : социально-философский анализ : автореф. дисс. ... канд. философ. наук : спец. 09.00.11. Томск, 2007. 27 с.
2. Глинская Г.С. Транзитивность социально-политической организации: общетеоретический аспект. *Materials of the X International scientific and practical conference, "Trends of modern science". Political science.* 2014. Vol. 10. P. 40–42.
3. Дрешпак В.М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_4 (дата звернення: 13.07.2019).

4. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ, 2010. 820 с.
5. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия. Москва, 2011. 464 с.
6. Теорія державного управління : енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
7. Федотова М. Г. К содержанию понятия «транзитивное общество». *Вестник Вятского государственного гуманитарного университета*. Вып. 1. 2010. Т. 1. С. 28–31.

Podpyatnikova A.Ya. THE CONCEPTUAL DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF UKRAINE'S TRANSIT POTENTIAL

The present state of development of the transit space of Ukraine is analyzed. It is determined that modernization will lead to political, socio-economic and cultural changes. The author defines the essence of the definition "The Concept of the Transit Space of Ukraine Development", which is considered as a set and a system of views on the future development of the country, which justifies the need for the introduction of the newest methodologies, approaches to balance between the domestic needs of the population and the foreign and domestic policies of the state. The necessity of developing the concept of development of the transitive space is substantiated. The priority directions to be taken into account when developing the Concept are defined. Grounded directions of priority to be taken into account when developing the concept of the development of the transitive space of Ukraine, which should take into account legal, organizational, economic and cultural aspects. It is determined that the legal component is an integral part of the development of any program. It was established that the organizational and economic mechanism is the basic component, the desirable implementation of which will ensure achievement of the expected development indicators. It is substantiated that the influence of the state on human values will contribute to the improvement of the cultural aspect. Changing values leads to a revision of religious beliefs and labor motivation, affects the birth rate, gender roles and sexual norms, which in turn generate in society demands related to the democratization of institutions. It is determined that the main conceptual directions of the development of the transitive space of Ukraine are : improvement of the legal support for the development of the transitive space; development of organizational and economic support for the development of the transit space; developing motivational incentives for encouraging actors to implement democratic standards; taking risks or minimizing them when developing programs.

Key words: *transitive space, concept, government, strategy, public administration, state policy.*

Пугач В.Г.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ТРАНСФЕР ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Під впливом процесів глобалізації, які зумовили посилення взаємозв'язку та взаємозалежності національних держав, унаслідок бурхливого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, який істотно полегшив і прискорив обмін інформацією, суттєво зросла кількість випадків трансферу політики. Трансформуючий вплив останнього зумовив його використання в актуальних державно-управлінських практиках, націлених на підвищення організаційної ефективності, удосконалення адміністративної діяльності та збільшення управлінського потенціалу держави загалом. Припускається, що стійке позиціонування політичного трансферу у процесі вироблення політики адміністративних перетворень сигналізує про універсалізацію принципів та напрямів адміністративної реформи, ствердження логіки запозичень вдалого досвіду за вдосконалення державного управління. У цьому контексті особливого звучання набуває проблема, пов'язана з ризиками перенесення найкращих практик з адміністративного реформування на інший державно-управлінський ґрунт. Зокрема, підкреслюється, що реалізація адміністративних перетворень, детермінованих політичним трансфером, потребує врахування низки чинників, нехтування якими може призвести до відхилень від запланованих результатів, імітації адміністративного реформування, помітного зменшення управлінського впливу держави загалом. Автор статті визнає, що за сучасних умов трансфер політики є важливою, можливо, навіть необхідною складовою частиною адміністративної реформи. Водночас застерігає від надмірного, некритичного захоплення тим, «як роблять інші». Адже така зайва орієнтація на практичне використання вдалого досвіду інших часто ігнорує місцеву специфіку, що має велике значення для позитивних результатів адміністративної реформи. Трансфер політики, безумовно, має інноваційний потенціал, вирізняється високою верифікацією, може застосовуватися як інструментарій зміни управлінської реальності. Проте для отримання максимального позитивного результату особливо великого значення набувають ситуативні характеристики, які, зрештою, визначають зміст і цілі адміністративної реформи.

Ключові слова: адміністративна реформа, глобалізація, держава, державне управління, трансфер політики, «усвідомлення уроків».

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та транснаціоналізації помітно впливають на здатність держави управляти суспільними процесами, змінюють її роль і значення в сучасному суспільстві. «Зазіхання» з боку недержавних акторів, акторів, «вільних від суверенітету» (*sovereignty-free actors*) на сфері, де традиційно монопольне становище мала держава, змушують останню реагувати на тенденції, пов'язанні зі своїм «витісненням». Такою реакцією стає адміністративна реформа, яка «ґрунтується на припущенні (або переконанні), що завжди є краща альтернатива *status quo*» [1, с. 23], і, яка, відповідно, спрямована на підвищення управлінського потенціалу держави, зміцнення її життєздатності. Навіть не поглиблена ретроспекція здійснення адміністративних реформ свідчить про те, що засобом останніх держава завжди намагалася зміцнити своє становище. Зокрема, у 30–40-х рр. ХХ ст.

адміністративні перетворення були націлені на посилення ролі держави в економіці. У період 80–90-х рр. ХХ ст. на тлі падіння довіри з боку громадян до держави, зумовленого її нездатністю ефективно виконувати великий обсяг своїх функцій, відбулася чергова хвиля адміністративних перетворень, яка «накрила» більшість розвинених країн світу. Крім цього, адміністративна реформа має вкрай важливе значення для держав, що розвиваються, адже «удосконалення адміністративного управління – це *sine qua non* у реалізації програм національного розвитку» [2, с. 51].

Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, який значно полегшив і прискорив обмін інформацією, помітно вплинув на трансформаційні процеси всередині держави. Зокрема, істотно зросла кількість випадків трансферу політики. Окрім цього, важливим чинником поширення практики політичного трансферу є

зростання впливу транснаціональних корпорацій: «із тим, як світова економіка трансформується в результаті переходу до нових способів виробництва і торгівлі, а транснаціональні корпорації й інститути набувають дедалі більшого впливу і влади, здатність національних директивних органів розробляти свої власні програми дій зменшується» [3, с. 6]. Тож, за таких умов актуалізується питання місця трансферу політики у процесах адміністративних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема трансферу політики перебуває в центрі дослідницького інтересу багатьох науковців. Серед перших, хто актуалізував дану проблему, англійські вчені Д. Доловіц і Д. Марш. У своїй спільній статті *“Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”* автори наголошують, що «трансфер політики, наслідування й усвідомлення уроків – це процес, у межах якого знання про політику, адміністративні механізми, установи тощо у певний час і/або певному місці використовується для розроблення політики, адміністративних механізмів та установ в інший час і/або в іншому місці» [4, с. 344]. На відміну від американського дослідника Р. Роуза, який загальний процес передачі політики й установ називає «усвідомленням уроків» (*“lesson-drawing”*), Д. Доловіц і Д. Марш уважають, що різниця між цими поняттями незначна, хоча й не вживають терміни «трансфер політики» й «усвідомлення уроків» як взаємозамінні. Вагомий внесок у розроблення концепту «трансфер політики» зробила австралійсько-британська дослідниця Д. Стоун, яка вивчає питання, пов’язані з можливостями й обмеженнями перенесення політики й інші проблеми в контексті «експорту політики» [5]. Особливе місце концепт «трансфер політики» посідає в наукових дослідженнях Д. Бенсона, Г. Волмана, Е. Джордона, А. Моаліма, М. Еванса, Дж. Дейвіса, К. Уолкера й ін.

Постановка завдання. Завдання статті полягає в актуалізації проблеми трансферу політики в контексті адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У сучасній управлінській науці відсутнє загальновизнане визначення адміністративної реформи, що, на думку британського дослідника Д. Кейдена, перешкоджає її вивченню. «Нерозбірливе вживання цього терміна, – зазначає Д. Кейден, – призвело до плутанини й ускладнень у визначенні параметрів для досліджень і теоретичного обґрунтування» [2, с. 52]. Тож, дослідник пропонує власну дефініцію, у якій адміністративна реформа

постає як «штучне стимулювання адміністративної трансформації всупереч опору» [1, с. 1]. Отже, адміністративна реформа, по-перше, не є випадковою, природною, а штучно, спеціально стимулюється; по-друге, вона є перетворюючим процесом; по-третє, даний процес супроводжується опором. На думку сінгапурського професора Дж. Куаха, кейденівське визначення не можна вважати оптимальним, оскільки в ньому не зафіксований зміст адміністративної реформи, крім цього, професор не погоджується з тим, що опір є характерологічною рисою адміністративної реформи, і, найголовніше, у дефініції відсутнє згадування про її мету. З огляду на це, Дж. Каух визначає адміністративну реформу так: «навмисна спроба змінити, як а) структуру та процедури державної бюрократії (тобто реорганізація або інституціональний аспект), так і б) ставлення й поведінку державних чиновників (світоглядний аспект) із метою підвищення організаційної ефективності та досягнення цілей національного розвитку» [2, с. 58]. У будь-якому разі адміністративна реформа спрямована на вдосконалення державного управління та посилення управлінських позицій держави.

Розглядаючи питання трансферу політики в контексті адміністративної реформи, варто зауважити, що дедалі частіше політики покладаються на політичний трансфер, звертаються до досвіду інших у сфері управління державою. Зміст адміністративних перетворень у сучасних умовах істотно залежить від транснаціонального обміну ідеями. Поява транснаціональних мереж або спільнот, які обмінюються ідеями щодо вирішення проблем у сфері публічного адміністрування, як-то Світовий банк, МВФ, а також різноманітні *think tanks*, які «продають» пакети реформ різним державам і, таким чином, використовують успіхи в реформуванні для підвищення власного статусу [6, с. 6]. Крім цього, у ситуації, коли цілі адміністративної реформи нечіткі, організаційні технології недостатньо вивчені, «реформатори моделюють свої реформи на підставі інших організацій, що сприймаються як більш легітимні або вдалі» [6, с. 6]. Такий підхід ґрунтується на припущенні, що адміністративна реформа, яка була вдалою в одній державі, буде так само успішною й в іншій. Проте очевидно, що це не завжди так. На підставі власних досліджень Д. Доловіц і Д. Марш виокремили три основні чинники, які «сприяють» невдалому перенесенню. По-перше, брак інформації, Д. Доловіц і Д. Марш називають це «необізнаним перенесенням»; по-друге, неможливість перенесення найважливіших елементів, які забезпечили

успіх («неповне перенесення»); по-третє, відмінності в економічному, соціальному, політичному й ідеологічному контексті, наявні у «країні-експортері» та «країні-імпортері» («неналежне перенесення») [3, с. 17]. Так, прикладом «необізнаного перенесення» можна вважати популярний управлінський підхід «оплата за результатами» (*“pay-for-performance”*) (далі – *PFPP*), розроблений у приватному секторі (бізнес-сфері) та запозичений як провідний елемент Закону Сполучених Штатів Америки (далі – США) про реформу державної служби (*US Civil Service Reform Act*) 1978 р. Даний підхід багатьма дослідниками оцінюється як загалом невдалий, проте уряди країн Європи, Австралії, США далі використовують *PFPP*. Цей приклад, як підкреслюють американські дослідники С. Парк і Ф. Беррі, є демонстрацією «прийняття політики, заснованої на міфі, а не на фактах, і спонукає до висновку про необхідність більш досконалих теорій управління людськими ресурсами, заснованих на припущеннях та мотивації державної служби» [7, с. 763].

Адміністративна реформа є одним з основних заходів, який застосовується у країнах, що розвиваються, для досягнення цілей національного розвитку. Саме ці країни найбільше піддаються «примусовому», або «зовнішньому» трансферу політики. За примусового перенесення політики домінують міжнародні актори, натомість роль національних суб'єктів обмежена. Форма примусового трансферу політики являє собою ситуацію, «коли міжнародні інститути та донори, особливо в 1990-х рр., приділяли підвищену увагу питанням управління і часто вимагали реформ у державному секторі в обмін на постійну підтримку» [8, с. 2]. У межах примусового перенесення політики виокремлюються зумовлений трансфер політики, специфіка якого полягає в тому, що «під тиском впливових країн-донорів, глобальних фінансових установ, наднаціональних інститутів, міжнародних організацій або транснаціональних корпорацій запроваджуються зміни з метою забезпечення грантів, позик або інших форм залучення інвестицій» [9, с. 26]. Хоча за такої форми трансферу політики має місце процес обміну, усе ж він залишається примусовим, оскільки «країні-отримувачу» відмовлено у свободі вибору, а ресурси використовуються як стимул або покарання [9, с. 26]. Менший ступінь примусу має «обов'язковий трансфер політики». Останній належить до ситуацій, за яких «національні уряди як члени міжнародних структур і організацій, змушені приймати програми та полі-

тику в межах своїх зобов'язань» [9, с. 27]. Здійснення адміністративних перетворень у країнах, що розвиваються, може відбутися і на підставі добровільного трансферу політики, але за умови усвідомлення їхньої необхідності. На останній обставині наголошує, зокрема, відомий американський дослідник Ф. Фукуяма, який вказує на «сильну внутрішню потребу» у реформах, підкреслюючи, що останні дуже рідко бувають вдалимими за відсутності значної внутрішньої потреби в них в еліті країни [10, с. 69]. Проте, австралійські дослідники Л. Уг'ель і К. Даугб'єрг вважають, що визнання необхідності реформи важлива, проте недостатня умова. Внутрішні суб'єкти трансферу повинні контролювати цей процес. Їм можуть надавати допомогу міжнародні структури, які можуть зробити значний внесок у цей процес, але вони повинні підпорядковуватися національним агентам [8, с. 5–6]. На цій обставині наголошував американський дослідник Ф. Ріггс. Поглиблено вивчаючи перенесення та застосування «західних» управлінських інститутів і адміністративних установ у країнах, що розвиваються, Ф. Ріггс наполягав на тому, що реформи всередині країни повинні здійснюватися її реформаторами та лідерами, а не сторонніми особами й іноземцями [2, с. 60]. Зовнішнім учасникам трансферу політики (міжнародні фінансові установи, донори, неурядові організації), які прагнуть підвищити адміністративну спроможність країн, що розвиваються, наприклад, Ф. Фукуяма радить «оптимально здійснювати прямі інвестиції в урядові органи», не висувати жорстких умов щодо використання цих ресурсів, водночас наполягати на чітких стандартах підзвітності щодо певних результатів. «Ми приходимо у країну не з балками, камінням, підйомними кранами та кресленнями конструкції, готові вийняти місцеве населення для того, щоб воно допомогло нам побудувати спроектовану фабрику. Замість цього, – пише Ф. Фукуяма, – варто прийти з ресурсами, які спонукають місцеве населення побудувати власну фабрику, і допомогти йому скласти план, як самостійно її побудувати й експлуатувати <...>. Окрім цього, зовнішня допомога повинна уникати спокуси прискорити процес, почавши керувати фабрикою» [10, с. 152].

Розглядаючи трансфер політики в контексті адміністративної реформи, варто вказати ще на один важливий момент. Ідеться про те, що трансфер політики дозволяє ознайомитися з досвідом інших країн у сфері адміністративного реформування. Вивчення ситуації за кордоном може надати важливі докази того, що працює на прак-

тиці, і допомогти уникнути повторення помилок інших. Це, на думку Д. Стоун, є однією з форм «інтернаціоналізації політики», яка дозволяє засвоювати уроки для національної системи [11, с. 550]. Водночас, як підкреслює дослідниця, деякі практики й ідеї не можуть бути перенесені в інший контекст. За умови деконтекстуалізації, або сприйняття складових елементів адміністративної реформи як таких, що мають необмежене застосування у країнах із різними історичними традиціями та політико-адміністративними структурами, спостерігатиметься розвиток ізоморфних властивостей (структурної подібності), оскільки «інституціональне середовище – символи глобальних реформ – посилюють тиск на реформи» [6, с. 6]. У результаті, за спостереженнями Т. Крістенсена та П. Легрейда, адміністративні реформи здебільшого постають як «символічна відповідь» на зовнішні очікування, і такі адміністративні перетворення здебільшого являють собою цілковите запозичення кращих практик. Тож, украй важливе розуміння процесу перенесення політики для того, щоб запобігти нерозбірливому запозиченню. Даний аспект проблеми політичного трансферу активно аналізується багатьма дослідниками. Зокрема, Роуз наголошує на врахуванні того, чи є практики взаємозамінні, тобто чи можуть вони реалізовуватися в кількох місцях. Для цього, на його думку, необхідна «перспективна оцінка». Американський професор Г. Волман вважає, що для трансферу політики критично важливі три питання: по-перше, чи є аналогічними проблеми у «країні-експортері» та «країні-імпортері»; по-друге, ступінь успішності, здійснюваної політики у країні, чий досвід може бути перенесе-

ний; по-третє, чи існують у «країні-експортері» якісь чинники формування політики, які мають вирішальне значення для її успіху і які відсутні або мають інший вигляд у «країні-реципієнті» [12, с. 17–18]. Дозволимо собі припустити, що інтенцією таких розмірковувань є, серед іншого, фіксація того, що хоча процеси глобалізації та транснаціоналізації «навіюють одноманітність та схожість» і значно ускладнюють вишукування «невловимої», уже подекуди просто невидимої специфічності» [13, с. 10], усе ж зберігається значення «ментальних кордонів» (Д. Вояковський), поділ на держави. Ці обставини, вочевидь, не можна ігнорувати у процесі вироблення політики адміністративних перетворень.

Висновки. Адміністративна реформа являє собою «особливий сюжет» системи державного управління, який потребує поглибленого вивчення, особливо в контексті адміністративних трансформацій, які відбуваються засобом перенесення «вдалих практик». Аналіз теорії та практики політичного трансферу засвідчує необхідність зважати на обмеження, перешкоди, які ускладнюють перенесення політики. Їх неврахування, окрім марної трати ресурсів, може призвести до відхилення від запланованих результатів, імітації адміністративних перетворень, зрештою, до помітного зменшення управлінської здатності держави. Справді, у сучасних умовах трансфер політики є важливою, можливо, навіть необхідною складовою частиною адміністративної реформи, але надмірне захоплення тим, «як роблять інші», загрожує прорахунками внаслідок насамперед неадекватного розуміння або ігнорування місцевої специфіки.

Список літератури:

1. Caiden G.E. Administrative reform. New Brunswick and London : Transaction Publishers, 2011. 254 p.
2. Quah J.S.T. Administrative reform: a conceptual analysis. *Philippine Journal of Public Administration*. 1976. Vol. XX. № 1. P. 50–67. URL: http://lynchlibrary.pssc.org.ph:8081/bitstream/handle/0/4632/06_Administrative%20Reform.pdf?sequence=1.
3. Dolowitz D.P., Marsh D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance : An International Journal of Policy and Administration*. 2000. Vol. 13. № 1. P. 5–24. URL: https://www.academia.edu/12712793/Learning_from_Abroad_The_Role_of_Policy_Transfer_in_Contemporary_Policy-Making.
4. Dolowitz D., Marsh D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*. 1996. Vol. XLIV. P. 343–351. URL: https://www.academia.edu/12712813/Who_Learns_What_from_Whom_a_Review_of_the_Policy_Transfer_Literature.
5. Stone D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*. 1999. Vol. 19. № 1. P. 51–59. URL: https://www.researchgate.net/publication/229767986_Learning_Lessons_and_Transferring_Policy_across_Time_Space_and_Disciplines.
6. Christensen T., Lægveid P. Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review*. 2003. Vol. 3. № 1. P. 3–27. URL: https://www.researchgate.net/publication/227285742_Administrative_Reform_Policy_The_Challenges_of_Turning_Symbols_into_Practice.
7. Park S., Berry F. Successful Diffusion of a Failed Policy: The case of pay-for-performance in the US federal government. *Public Management Review*. 2014. Vol. 16. № 6. P. 763–781.

8. Ugyel L., Daugbjerg C. Voluntary policy transfer in developing countries: international and domestic agents and process dynamics. URL: <http://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433637093.pdf>.
9. Tambulasi R.I.Ch. Policy Transfer and Service Delivery Transformation in Developing Countries: The Case of Malawi Health Sector Reforms : a thesis for the Degree of Doctor of Philosophy (Public Policy and Management). The University of Manchester. Manchester, 2011. 303 p. URL: <https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:122578&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>.
10. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI в. Пер. с англ. О. Колесникова и др. Москва : Хранитель, 2007. 220 с.
11. Stone D. The Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation” of Policy. *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. № 3. P. 545–566. URL: https://www.researchgate.net/publication/43015167_Transfer_Agents_and_Global_Networks_in_the_'Transnationalisation'_of_Policy/download.
12. Wolman H. Policy Transfer: What We Know About What Transfers, How It Happens, and How to Do It. *The George Washington University Institute of Public Policy. Working Papers*. 2009. October 6. P. 1–31. URL: https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf.
13. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона. Пер. з англ. Т. Цимбала. Київ : Ніка-Центр, 2013. 400 с.

Puhach V.H. POLICY TRANSFER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS

The processes of globalization which has strengthened the interconnection and interdependence of national states in result of the rapid development of information and communication technologies, which significantly facilitated and accelerated the exchange of information, the number of cases of politics transfer increased dramatically. Its transformative influence led to use of it in current state and management practices aimed at improving organizational efficiency, better administrative activity and general increasing the managerial capacity of the state. It is assumed that the steady positioning of the political transfer in the process of developing administrative transformation signals the universalization of the principles and directions of administrative reform, the assertion of the borrowing logic of successful experience in improving public administration. In this context, the problem of the transfer of best practices on administrative reform to another state-management ground becomes a special problem. In particular, it is emphasized that the implementation of administrative transformations, determined by political transfer, needs to take into account a number of factors, the neglect of which may lead to deviations from the planned results, imitations of administrative reform, and a noticeable reduction of the managerial influence of the state in general. The author acknowledges that under present conditions, the transfer of politics is an important, perhaps even necessary, component of administrative reform. At the same time, he warns against excessive, uncritical admiration for the “how others do”. Such excessive focus on the practical use of successful experience of others often ignores local specificity, which is important for the positive results of administrative reform. The policy transfer, of course, has an innovative potential, is characterized by high verification, and can be used as a tool for changing managerial reality. Meanwhile, in order to obtain the most positive result, the situational characteristics, which ultimately determine the content and objectives of administrative reform, become particularly important.

Key words: administrative reform, globalization, state, public administration, policy transfer, lesson-drawing.

Сардар Мохд Рахман Оглі

Національна академія державного управління при Президентіві України

ІСТОРИЧНИЙ ФАКТОР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ІСЛАМСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ АФГАНІСТАН

У статті викладено історичну хронологію змін публічного управління та державних перетворень в Ісламській Республіці Афганістан, що дає змогу сформуванню розуміння реформування державного управління на основі принципів часткової децентралізації влади, що впливає на внутрішню політику країни. Матеріал статті дає можливість доцільно аналізувати політичні процеси в І.Р. Афганістан його проблеми та досягнення на тлі історичної парадигми.

Уряд ІР Афганістан має вигляд розвиненої, централізованої держави, але насправді має укоріненний метод прийняття рішень «із верху до низу» та вплив спорідненості у розбудову нової держави. Запит суспільства та вимоги міжнародних партнерів-донорів передбачають змінити це, зважаючи на посилення участі «нового покоління» афганських технократів та нових професіоналів в парламенті.

Основою афганського уряду є феодалний характер, що видно з сільського та сільськогосподарського характеру промисловості та демографії країни. Доходи уряду давно залежали від податків фермерів та іноземних орендних платежів, за винятком часів, коли уряд Аманулли Хана намагався збільшити доходи держави через пряме оподаткування – реформу, що сприяла його остаточному відстороненню від влади, і тому, що уряд після 2001 року не хотів ризикувати.

Зовнішня допомога центральному уряду складала величезні кошти, що надходили разом з міжнародною військовою допомогою, спрямовувалися, головним чином, через Групи реконструкції провінцій для регіональних, та державних потреб.

Історичний фактор дає можливість переглянути всі зміни до підходу управління, адже те що відбувається з країною на даному етапі підлягає дискусіям світового масштабу. Публічне управління Афганістану спрямоване на подолання тероризму, забезпечення миру, модернізацію та демократизацію. Публічне управління в умовах війни має бути чітким та спрямованим на утворення інститутів та їх роботу для забезпечення благ афганців.

Ключові слова: публічне управління, монархія, централізація, децентралізація, донування ресурсів, Дурранська імперія, падишах, імамат, емірат, автократична монархія, конституційна монархія, двопалатний парламент, Волесі Джирга, НДПА, тоталітаризм, соціалізм, імперизм, моджахеди, Таліби, Адміністрація перехідного періоду, країни-донори, провінційна рада, Малікі, Хани.

Постановка проблеми. Афганська система реформування державного управління характеризується прискіпливим контролем за реформуванням публічної влади ІР Афганістан з боку міжнародних партнерів, країн – донорів, та міжнародних організацій, які донують в ІР Афганістан, а також їх висновки стосовно проведеної роботи в адміністративно-територіальній реформі часткової децентралізації в системі державного управління можуть вплинути на подальші транші на підтримку проведення реформ [1, ст. 9; ст. 14; ст. 30].

Дослідження актуальне сьогодні, адже в Україні недостатньо досліджені політичні процеси, що відбуваються в ІР Афганістан, і зважаючи на те, що Україна та ІР Афганістан лише травні 2019 року підписали перший Протокол міжурядової Комісії у сфері економічного розвитку, і ці

об'єднанні процеси лише на етапі створення, тому вбачається необхідність дослідити що один для одного можуть запропонувати країни, зі схожими історичними перипетіями, пов'язаними з РФ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за проблематикою статті та проведених досліджень можна спостерігати в роботах наступних закордонних вчених сучасності як: закордонних – Арія Ніджад, Л.М. Едвардс, К. Кетсмен, Р. Гіасі, Шейх М. Канвал та інші; російських – В.С. Коргун, А.Н. Серенко, Ш. Імомов та інші. Серед українських афганістів слід відзначити дослідження В. Коргуна, Г. Коржа, М. Онішука, В. Раєвського, М. Сліпкіна, О. Сушка, І. Майдана, Н. Ксьондзик та інших науковців.

Постановка завдання. Завданням статті є дослідженням перетворень публічного управління

Ісламської Республіки Афганістан на фоні прийняття ряду Конституцій ІР Афганістан, до її фінальної версії, що окреслює публічне управління та його результати. Дослідження актуальне сьогодні, адже успіхи Афганістану в легітимізації та демократизації влади являються такими, що на етапі реформування. На підставі аналізу останніх публікацій з визначеної проблематики в межах статті пропонується поетапно розглянути дане завдання по періодах, кожен з яких має свою назву.

Метою статті є аналіз цілісної картини перетворень систем публічного управління І.Р. Афганістан. У підході до реформування публічного управління Афганістан стикається з трьома основними проблемами: технічними проблемами, які можна вирішити за допомогою міжнародного досвіду та знань; адаптивними проблемами, які вимагають довгострокових, стійких і послідовних процесів зміни, що включають культуру, системи цінностей, релігію, звичаї, звички та поведінку; та комбіновані набори технічних та адаптивних завдань.

Виклад основного матеріалу дослідження.
Період перший: Крах монархії. Первинна модель політичного устрою Афганістану це існування Дураннської імперії на чолі з падишахом, в якій влада передавалась не по кровній лінії, а шляхом голосування, де духовна «імамат» і світська «емірат» гілки влади вважалася неподільними і проіснували з 1747 по 1979 рр. Система тодішньої монархії мала клановий характер. Перша конституція 1923 р. мала всього 73 статті. Протириччя між тими, хто виступав за модернізацію, і традиціоналістами виникла сутичка в 1928 р, адже суспільство було не готове до управлінських перевтілень в державі. Король Аманулла, за прикладом Кемаля Ататюрка в Туреччині, спробував ввести реформи з модернізації країни, провести адміністративно – територіальну реформу, але суспільство того часу складалось із великої кількості народностей, які вели кочове життя і багато ворогувало між собою, а тому в результаті все скінчилось кровопролиттям [2, ст. 4].

За період поки Афганістан був монархією, було прийнято декілька конституцій: Конституція 1931 р., яка вводила «автократичну монархію, з'єднану з релігійним консерватизмом», і лише релігійний закон сунітського ісламу був основою права в імперії Афганістану; Конституція 1964 р., дала початок сформувати конституційну монархію з органом законодавчої влади, на основі шаріату (ісламські норми поведінки). Саме ця консти-

туція створила незалежну судову владу окремо від монаршої централізації, дала початок виборчому процесу, утворенню двопалатного парламенту – Нижньої та верхньої Палат Парламенту, її назвали – Волесі Джирга, яка була широко репрезентативною і до складу якої входили противники монархії, а отже опозиція, також почала існувати незалежна преса. Саме Конституція 1964 року увінчала в себе запит суспільства до змін, і від перемін тодішніх відбулися реформи та зміни в публічній владі Афганістану [2, ст. 5].

Період другий: окупація СРСР. До 1970 року було створено Народно-демократичну партію Афганістану (НДПА), у якій було два крила, Хальк і Парчі, до них входили сільські жителі і урбаністи. За мету стояло здійснити народно-демократичну революцію, провести соціальні перетворення і ліквідувати відсталість країни. Проголошувалась побудова соціалізму, відміна чадри, надання прав жінкам. Партія існувала напівлегально. Монархія вже давно відійшла в небуття і з приходом соціалістів, управління з імперизму перетворилось на Республіку, з тоталітарним присмаком [2, ст. 6].

Проте перехід від одної форми управління до іншої, і цінності радянського союзу не припав до душі афганцям, менталітет яких, за століття вкорінився, і до радикальних змін вони не були готові, а результат – опротестування, які зазвичай очолювали проісламісти.

Ера моджахедів і «Талібану». В 1992 році, після краху комуністичного режиму, конкуруючі моджахеди сперечались за столицю. Втрата публічної влади тодішнім керівництвом призвела до краху соціалістичної Республіки, яка перестала існувати, і найгірший епізод від безконтрольності та беззаконня, причинив створення терористичного режиму Талібів. Вони вирішили, що є єдиною силою, яка може навести порядок на батьківщині. Засоби і зброю для Талібів надавали ті, хто був зацікавлений в розрусі і неспроможності діючої влади відбудувати країну. Окрім жорсткої форми управління так званих моджахедських сепаратистів, Афганістан зіткнувся з новою кризою: в основі економіки була торгівля наркотиками. Така ситуація дала можливість «Талібану», домогтися підтримки населення на більшій частині країни. Хоча в містах Кабул, Мазарі-Шаріф і Герат талібів розглядали як «окупантів», вони легко отримали контроль над більшою частиною Афганістану і, незважаючи на санкції ООН, відмовлялися видати Усаму бен Ладена, вважаючи, що зможуть завойовувати решту території на північному сході, яку займав Північний альянс. При допомозі військових

сил НАТО рух вдалося розгромити, але не так просто викоринити. Втручання міжнародного контингенту задля допомоги демократично налаштованим афганцям відновити державну владу на всій території Афганістану [2, ст. 7].

Адміністрація перехідного періоду. У 2001 році на Боннській конференції було обрано тимчасовий уряд ІР Афганістан для втілення необхідного реформування країни та підготовки її до чесних та прозорих виборів 2004 року. У жовтні 2004 року Хамід Карзай здобув перемогу на перших прямих президентських виборах. При Адміністрації перехідного періоду була створена та прийнята Конституція 2004 року, що заснувала Афганістан як державу з виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади, суверенну Ісламську Республіку [2, ст. 8–9]. Суспільство було готове до виборів, до змін і потребувало захисту від держави та дотримання прав і свобод, гарантування на впевненість в завтрашньому дні.

Конституція ІР Афганістан 2004 року має 12 розділів та 168 статей. Конституція визначає Афганістан як ісламську, незалежну, унітарну і неподільну республіку. Стаття 3 передбачає всі правові норми обов'язковими до ісламських принципів, а стаття 7 зобов'язує уряд дотримуватися Міжнародної декларації прав людини, Статуту ООН, міжнародних договорів і ратифікованих конвенцій з прав людини [3, ст. 5–10]. Стаття 10 дозволяє проводити приватні інвестиції на основі ринкової економіки. Розділ 2 (статті 22–59) надає правові гарантії захисту всіх основних прав, гарантує свободу вираження поглядів, право на життя, обирати і бути обраним, справедливий судовий розгляд і демонстрації, імунітет приватної власності від вторгнення, конфіденційність особистої кореспонденції, права на безкоштовну освіту та медичні послуги, а також відповідальність влади, забороняючи катування, дискримінацію та примусову працю. Лоя Джирга є єдиним суб'єктом, уповноваженим законодавчим органом (стаття 111), яка має технічний, логістичний, безпечний і фінансовий характер до виконання. Сучасний Афганістан лишає централізовану систему, прийняття рішень знаходиться в кулуарах Апарату Президента. Так, у відповідності з законодавством ІР Афганістан, формування місцевих органів управління виключно входить до обов'язків голови держави, він назначає голів районів та губернаторів, суддів та прокурорів, Міністра внутрішніх справ. Міністерства повністю підпорядковуються Президенту, і без його розпорядження не приймають ніяких рішень. Ст. 137 Конституції

ІР Афганістан говорить, що держава Афганістан – республіка, зберігаючи основні принципи централізації, делегує ряд повноважень місцевим адміністраціям та місцевого самоврядування з метою підвищення ступеня участі громадян Афганістану в політичній, економічній, соціальній і культурній сферах [4, ст. 6–16]. Шлях передачі повноважень на місця дуже довгий та важкий. Відповідно до конституційного принципу адміністративного поділу, в кожній провінції створюється Провінційна рада на чолі з головою (ст. 138). Вибори в Провінційні ради (обирається на чотири роки) проводяться шляхом загального прямого таємного голосування. Після закінчення виборів члени ради вибирають свого голову. Повноваження Провінційного ради носять переважно рекомендаційний і виконавчий характер. Крім того, в кожній провінції існує відділення центральної адміністрації, очолюваної міністром. Організаційний принцип роботи провінції будується на взаємодії Адміністрації і Провінційної ради [7, ст. 3–40].

Децентралізація в Афганістані не являється наслідком демократичного переходу від влади централізації, як це було в більшості країн. Проблема взаємовідносин центральних і місцевих властей існувала в Афганістані з часів становлення монархії. В реальності законодавча ініціатива належить Провінційним радам. Місцева виконавча влада за винятком губернаторів (формально подаються Міністерством внутрішніх справ) формується в результаті загальних виборів (провінційні, окружні, волосні ради і їх голови і Малікі – глави сіл, як правило, найбільш авторитетні хани). Крім того, в племінних зонах існують племінні ради (на чолі зі своїми ханами), які відіграють значну роль у формуванні вищих органів місцевого управління. Подібна система дозволяє місцевим групам інтересів зберегти вигідні їм історичні традиції управління [8, ст. 8–37].

Оцінка прогресу. Наше дослідження виражає актуальні проблеми, з якими стикається уряд ІР Афганістан. Звичайно, багато чинників впливає на процес перетворень, але більшою мірою історичний контекст, який сформував афганців як суспільство, в межах однієї території, домінує над іншими.

Реалії, з якими керівництво ІР Афганістан, актуальні вже тривалий період часу:

1. Відсутність висококваліфікованих лідерів, які могли б виконувати управлінські завдання та вести суспільство до змін.
2. Імплементация реформ, що має затяжний характер.

3. Необхідність у нових інституціях публічної влади.

4. Необхідність у траншах від країн – донорів.

5. Необхідність прогнозу перспектив для проведення необхідних реформ.

6. Потреба моніторингу під час виборів провінційного рівня [9, ст. 13–16].

У підході до реформування публічного управління Афганістан стикається з трьома основними проблемами: технічною, адаптивною та комбінованою.

Процес переформатування публічного управління займає тривалий час і відлік іде на роки. Технічний бік проблеми є результатом браку висококваліфікованих професіоналів, що володіють відповідними управлінськими навиками та знаннями. Трудова міграція еліти афганців, біженці, слаба освітня підготовка – перелік наслідків воєнних дій і тероризму. Країна потребує технічного та матеріального забезпечення, міжнародної підтримки, тощо.

За 12 років Уряд ІР Афганістан провів ряд реформ у судовій системі, в законодавчій та виконавчій гілках влади, часткову децентралізацію зі збереженням підпорядкування голові країни, проте сам афганський уряд лише має вигляд нового, розвиненого, централізованого менеджера, але насправді там продовжує існувати стара система за участю «нового покоління» афганських технократів. Деяким афганська держава здається гібридним політичний порядок з ядром звичайного управління. Відсутність ефективного та результативного надання державних послуг у поєднанні з корупцією навряд чи адаптує споживача, тобто суспільство, до адаптації та пристосування до нових законів, до нової системи. Водночас уже тривалий час ворожнеча між народностями в середині країни заважає та відтягує процвітання та благополуччя ІР Афганістан [11].

Комбінована проблема до підходу реформування публічного управління стосується системи прийняття рішень «зверху вниз» та залежність Афганістану від міжнародної спільноти. Афганські соціальні цінності невід’ємні від традицій та релігії. Очевидним результатом є непорозуміння між афганцями і країнами партнерами, адже світ пропонує норми демократії вільної та рівної, повноцінної – до чого, здебільшого населення Афганістану не готове. За своїм змістом мусульманське право є синтезом положень правового, релігійного і морального характеру. Джерелами мусульманського права є: шаріат – звід законів, складених на основі Корану і Суні; в той час коли демократія лежить в основі дотримання законів

Конституції, дотримання прав і свобод кожного, і на донному етапі, комбінація норм законів права і релігії доцільно вважати на етапі адаптування афганського суспільства до розуміння для чого потрібні зміни [10, ст. 19–23].

Матеріали зібраного дослідження дають змогу узагальнити досвід, який отримала країна у сфері державного управління.

Функціонування інституту президентства вперше з’явився ще в 1973, коли владу очолив Мухаммад Дауд Хан. Проте даний інститут з антидержавними заколотами та насильницькою зміною влади, наприклад квітнева революція 1978 р. та квітнева революція 1992 р., лишається в пам’яті афганців, як влада президента що асоціюється з диктатурою.

Що стосується наступного персонажа в політичній історії, Хамід Карзай (президент 2001–2014), то тут ми маємо справу не з диктатурою одного лідера, а з намаганням міжнародної коаліції, забезпечити сильну «афганську модель» правління, де на голову країни покладають відповідальність за державне та суспільне будівництво країни. Хамід Карзай показав себе достатньо ефективним лідером, адже його політика примирення була підтримана Лойа Джиргою і ефективно використовувалась в забезпеченні миру.

Президент Ашраф Гані (2014 – дотепер) розглядається багатьма як зоряний інтелектуал з сильним резюме, про якого багато спостерігачів відгукуються позитивно.

Ашраф Гані доклав величезних зусиль для відновлення Афганістану після падіння режиму талібів. Він зіткнувся з серйозними проблемами безпеки та проблемами, які залишилися після попереднього уряду. Він успадкував корупцію, відсутність управління, фінансові проблеми, крихку політичну ситуацію, соціальні проблеми, немічні зобов’язання фінансувати Афганські національні сили безпеки і оборони (ANSDF) і виведення майже 150 000 міжнародних військ.

Висновки. Отже, сформулюємо основні висновки та пропозиції:

Взаємодія між народом та державою має брати свій початок від традицій. У людей, що проживають в яскраво вираженій культурі є вибір: користуватися звичними нормами життя, чи спиратися на канони державних установ.

Є необхідність визнати гібридні механізми управління в Афганістані. Мова йде про родові зв’язки владі. Можливо у такій системі буде доречним використати мову ділового партнерства, як в бізнесі.

Необхідність визнати гібридність політичного устрою Афганістану. Вся політика втручання відбувається зверху вниз, тобто від Президента до людей. Можливо варто перевернути модель навпаки. Будувати поняття сильної держави в людей і поступово прививати нові норми

та цінності, не забуваючи про ісламські засади та канони.

Кампанія демократичної держави, в яку вкладено величезні кошти, не працює. Але задачі, які уряд Афганістану ставить перед собою сьогодні, дає можливість надіятися на світле майбутнє [11, ст. 4–6].

Список літератури:

1. Ніджад А. Управління в Афганістані: Стратегії, що змінюються. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/533165784.pdf>.
2. Морган Е.Л. Державне будівництво в Афганістані; випадок, що виходить за межі. URL: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/review/2010/irrc-880-morgan-edwards.pdf>.
3. Кунціш Ф. Скелястий шлях до розбудови Афганістану в умовах сучасності: недержавні суб'єкти та соціально-політичні особи у процесі державного та національного будівництва, 2008 р. URL: https://www.csi.hei.ulaval.ca/sites/csi.hei.ulaval.ca/files/afghanistan_s_rocky_road_to_modernity_0.pdf.
4. Халізад З. Уроки Афганістану та Іраку. URL: <https://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Khalilzad-21-3.pdf>.
5. Лістер С. Адміністративна реформа. URL: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://areu.org.af/wp-content/uploads/2015/12/629E-Moving-Forward-BP-web.pdf>.
6. Конституція ІР Афганістан 2004 року. URL: <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>.
7. Конституція ІР Афганістан 2004 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf>.
8. Міжнародний банк. Звіт. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/86B8DDF10C41984CC1257464004A8CBF-Full_Report.pdf.
9. Волкер Б. Гібридна політика. URL: https://www.researchgate.net/publication/43522476_Hybrid_Political_Orders_Not_Fragile_States.
10. Гіасі Р. Афганістан: труднощі та перспективи. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578033/EXPO_STU\(2017\)578033_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578033/EXPO_STU(2017)578033_EN.pdf).
11. Клементс К.П. Примітка про створення ефективних, законних і стійких державних установ. URL: https://www.researchgate.net/publication/237376909_Note_on_building_effective_legitimate_and_resilient_state_institutions_Headline_Seminar_on_Deteriorating_Governance.

Sardar Mohd Rahman Oghly. HISTORICAL FACTOR IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN

The government of IR Afghanistan looks like a developed, centralized state, but in fact has a rooted method of making decisions “top to bottom” and the influence of kinship, in the development of a new state. The demand from the public and the demands of international donor partners are about to change this, given the growing involvement of the “new generation” of Afghan technocrats and new professionals in the parliament.

The basis of the Afghan government has a feudal character, which is evident from the rural and agricultural nature of the country's industry and demography. Government revenues have long depended on farmers' taxes and foreign lease payments, except when Amanully Khan's government tried to increase state revenues through direct taxation – a reform that contributed to its ultimate exclusion from power and because the government did not want to risk after 2001.

Foreign aid to the central government made up enormous amounts of money that came with international military assistance, mainly through the Provincial Reconstruction Teams for regional and state needs.

Historical factor makes it possible to review all changes in the management approach, because what is happening with the country at this stage is subject to world-wide discussions. Public administration in Afghanistan aims at overcoming terrorism, securing peace, modernizing and democratizing. Public governance in a war must be clear and geared towards the establishment of institutions and their work to ensure the good of the Afghans.

Key words: public administration, monarchy, centralization, decentralization, doping resources, Durrani empire, Padishah, Imamat, emirat, autocratic monarchy, constitutional monarchy, bicameral parliament, Volesi Jirga, NDPA, totalitarianism, socialism, imperialism, mujahideen, Taliban, transitional administration period, donor countries, Provincial Council, Maliki, Khani.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.007 (477)

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/06>

Балашов І.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У представленій статті проаналізовано етапи впровадження реформи децентралізації в Україні, вказано на її суспільну необхідність, яка полягає у створенні таких публічних владних відносин, що відповідатимуть інтересам і потребам громадянського суспільства. Наведено авторське припущення про те, що формування правових передумов реформи децентралізації розпочалося до проголошення незалежності. Також автором зазначено, що науковий інтерес у дослідженні обраної теми публікації становить аналіз низки нормативно-правових актів, ухвалених в умовах сучасного державотворення. Акцентовано увагу на тому, що найбільш значущими серед них є такі: Декларація про державний суверенітет України 1990 року; Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України 1995 року; Конституція України 1996 року; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року; Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» 1997 року; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади 2014 року; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року тощо. Проведено аналіз вітчизняного законодавства з метою усвідомлення покрокового впровадження різних нормативно-правових актів та подальшого їх застосування. Вказано на недосконалий рівень готовності суспільства й інститутів влади до повноцінного використання та розуміння необхідності оптимізації територіальної організації влади та реформування місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформа децентралізації влади, публічні владні відносини, система вітчизняного законодавства, нормативно-правовий акт, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, яка набула практичного впровадження в Україні із 2014 р., передбачає передачу повноважень, фінансових ресурсів на їх реалізацію та відповідальності за їх виконання від центральної влади органам місцевого самоврядування. Вихідним пунктом реформи є усвідомлення суспільства, що на рівні окремої територіальної громади її мешканці краще орієнтуються в локальних проблемах і ефективніше можуть використати кошти на їх вирішення. Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади. Актуальність вказаної реформи

полягає в тому, що децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку Російської Федерації, за участю якої вже анексовано Крим і захоплено частину східного регіону – Донбасу; відсутності сформованого єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та недостатнього кадрового потенціалу, що потребує об'єднання зусиль усіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства для успішного її завершення. Сьогодні перед Україною стоїть украй амбітне, але посилене завдання – створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та районному рівнях. Беззаперечним залишається усвідомлення того, що не можуть паралельно існувати модер-

нова «децентралізована» та стара архаїчна України. Уся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, достатні ресурси та відповідальність перед громадою і державою. Стратегічними цілями децентралізації владних відносин визначено такі: створення оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою; побудова спроможної системи місцевого самоврядування, суб'єкти якої здатні здійснювати власні та делеговані повноваження; розвиток громад, які беруть участь у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення фінансування регіональної політики з метою розвитку та підвищення конкурентоспроможності громад і регіонів; формування в суспільстві усвідомлення, що держава контролює законність діяльності органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що для реалізації стратегічних цілей реформи децентралізації вже ухвалено низку нормативно-правових актів і більш ніж двадцять законопроектів розглядаються правниками, практиками державотворення, науковцями, фахівцями, експертами, громадськими діячами та лідерами-управлінцями територіальних громад нашої держави. У даному контексті наукову інтерес становить аналіз правових передумов забезпечення реформи децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена наукова проблема за умов сьогодення є пріоритетною у працях багатьох вітчизняних дослідників. Останні наукові дослідження Ю. Ганущака, В. Куйбіди, О. Чемерис присвячені правовим, організаційним і фінансовим аспектам реформування місцевого самоврядування та виконавчої влади на території, формуванню їхньої нової просторової основи, аналізу практичного моделювання громад і регіонів. Науковці О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук досліджували проблеми адміністративно-територіальної реформи та місцевого самоврядування в Україні в соціологічному вимірі з акцентуванням на презентації оцінок управління знаннями в системі місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, державних службовців районних і обласних адміністрацій тощо. Проте, попри значну увагу науковців до визначення правових засад реформи децентралізації, залишається очевидним недостатнє дослідження правових передумов її забезпечення, що є досить важливим у контексті майбутніх як позитивних, так і негативних результатів вказаного реформування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз правових передумов забезпечення реформи децентралізації в Україні, зокрема історичних аспектів ухвалення низки нормативно-правових актів, які передували здобуттю українською державою власної незалежності і стали основою для початку суспільно важливих реформ, зокрема і децентралізації, а також аналіз стану її реалізації на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілком зрозуміло, що передумови реформи децентралізації сформувалися в нашій країні ще до проголошення незалежності в 1991 р. Так, з 1990 р. розпочалося створення нової системи державного управління на нових підходах, а українська держава взяла курс на формування ринкових економічних відносин і досягнення державної незалежності. Після ухвалення Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. розробляються законопроекти, які створювали нову правову основу системи управління, яка мала кардинальні відмінності від комуністичної системи «усевладдя рад», за якої система державного управління будувалася на вертикалі рад, кожна з яких була повновладна на своїй території, а Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) очолювала всю систему влади [1].

Декларація про державний суверенітет України заклала в основу політичної системи України принцип поділу влад, реалізація якого передбачала розмежування повноважень між різними органами влади як за горизонталлю, так і за вертикаллю [2].

Наступним кроком на шляху до формування правових засад децентралізації стало ухвалення у грудні 1990 р. Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні». Зазначений нормативно-правовий акт фактично посприяв появі нового інституту публічної влади – місцевого самоврядування, яке за радянських часів лише декларувалося, а органи місцевого самоврядування перебували у структурі державної вертикалі. Зокрема, радянські конституційні акти зводили нанівець будь-яку видимість існування рад як органів самоврядування, цілковито підпорядковуючи всі їхні дії системі «дозволів – заборон» вищих органів. Ради, таким чином, забезпечували впровадження владних рішень від центру на місця. Єдине, що вирізняло їх від класичних органів державної влади, притаманних жорстко централізованим суспільствам із розвинутим бюрократичним апаратом, це те, що державні

чиновники в їхньому складі не призначалися, а обиралися населенням.

Отже, деяка корекція владних стосунків обмежувалася суто декоративними змінами на рівні термінологічних вправ та ідеологічної риторики, зовнішнє оформлення якої надавало владним стосункам демократичного шарму. По-перше, джерелом влади було визнано не трудящих, а народ, який здійснював державну владу через Ради народних депутатів (так відтепер називалися ради), що становили політичну основу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) [3, ст. 2]. Цією ж статтею було, нарешті, чітко окреслено принципи, на яких трималася система влади рад, а їх узагальнення визначало принцип «демократичного централізму», що передбачав: виборність за схемою «зверху – донизу» усіх органів влади; підзвітність народові й обов'язковість виконання рішень вищих органів нижчими. Проте неприховано визначалася єдність державної вертикалі у країні через проголошення Рад народних депутатів – Верховної Ради СРСР, Верховних Рад союзних і автономних республік, рад районів, міст, районів у місті, селищ, сіл – елементами єдиної системи органів державної влади [3, ст. 89].

У 90-х рр. XX ст. більш вираженими стають наукові дослідження вищезгаданих питань, у яких зазначається, що в період існування України як радянської республіки, у складі СРСР, навіть сам термін «місцеве самоврядування» (без зазначення його змісту) як форма самоорганізації територіальних громад чи колективів не вживався взагалі. «Влада рад» уважалася найдемократичнішим здобутком «соціалістичного суспільства» і мала назву «народовладдя», хоча формувалася й керувалася суто однією комуністичною партією, яка не допускала існування будь-якої опозиції [4, с. 128]. Місцеві ради розглядалися в науці радянського державного будівництва як органи єдиної державної влади, які мали здійснювати також функції місцевого самоврядування. Ради розглядалися як найбільш масова організація місцевого населення, здатна не тільки представляти, а й об'єднувати й особлювати це населення [5, с. 10].

Наступний етап реформування в напрямі децентралізації, на нашу думку, започаткований ухваленням низки нормативно-правових актів, зокрема: законів України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 р. [6], «Про представника Президента України» від 5 березня 1992 р. [7], а також нової редакції Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та про місцеве і регі-

ональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [8]. Щодо останніх двох нормативно-правових актів нагадаємо, що Закон України «Про представника Президента України» визначав представника Президента вищою посадовою особою державної виконавчої влади в районі й області, який здійснював загальне керівництво місцевою державною адміністрацією та контроль за виконанням обласного та районного бюджетів, а також контроль за дотриманням Конституції та законів України. За цих обставин виконкомі районних і обласних Рад народних депутатів на всій території української держави були ліквідовані. Значна кількість питань щодо діяльності районних і обласних адміністрацій мала врегульовуватися відповідними актами Президента України як одноосібного органу державної влади. Власне зазначений нормативно-правовий акт уперше в політико-правовій практиці України вводить інститут місцевих державних адміністрацій. З ліквідацією інституту представників Президента в районах і областях від 26 червня 1994 р. фактично розпочалося руйнування вертикалі державної виконавчої влади, а незначний за обсягом Закон України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» [6] привів до реалізації такої важливої події, як організація виборів до місцевих органів влади.

Життєво необхідним кроком щодо формування системи місцевого самоврядування для українського суспільства стало укладання Конституційного договору між Верховною Радою та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. (далі – КД). Зазначений нормативно-правовий акт фактично спричинив відновлення системи виконавчих органів державної влади – місцевих державних адміністрацій та їхнє вертикальне підпорядкування аж до Президента України. Представницькі органи місцевої влади на районному й обласному рівнях позбавлялися власних виконавчих органів (до речі, як це було в період 1992–1994 рр.), а реальне втілення принципів самоврядності формально залишилося лише на рівні населених пунктів: села, селища, міста [9]. Зазначене державне рішення сприяло законодавчому закріпленню процесу утворення системи органів місцевих державних адміністрацій і спричинило появу проблеми унормування контролю за здійсненням представницькими органами місцевої влади делегованих повноважень.

Указ Президента України від 30 грудня 1995 р. забезпечив ухвалення 9 лютого 1996 р. Кабінетом Міністрів України постанови № 172, у якій визначався порядок контролю за здійсненням головами й очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад, делегованих їм повноважень державної виконавчої влади [10]. Зазначені нормативно-правові акти завдали відчутного удару по місцевому самоврядуванню, особливо по ПОМВ на рівні району й області. Проте варто також зазначити, що укладення КД створювало можливість для молодшої української держави не скасовувати Конституцію УРСР 1978 р., зберегти її як атрибут української національної державності, попередити подальшу глибоку конституційну кризу, забезпечити (без наявності політичної конфронтації) продовження конституційного процесу над створенням нового Основного закону, підготувати необхідну політико-правову основу для його ухвалення [11, с. 40]. Негативним наслідком запровадження змін до чинного законодавства стала ліквідація регіонального самоврядування, уведення значної кількості повноважень, які обласні та районні ради повинні були делегувати відповідним державним адміністраціям, що спричинило дублювання цих повноважень органами місцевого самоврядування й органами державної влади на районному й обласному рівнях [12, с. 31].

Надійну правову основу місцевого самоврядування в Україні створила Конституція України 1996 р., яка визначила конституційно правові, законодавчі, організаційні, матеріально-фінансові засади функціонування місцевого самоврядування. Положення чинної Конституції України вивели місцеве самоврядування на рівень одного із провідних інститутів демократичного конституційного ладу [13]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою встановленим законом порядком, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи [13, ст. 140]. Заради об'єктивності зазначимо, що саме в Основному законі української держави вперше та досить чітко врегульовано принципи місцевого самоврядування, закріплено основні підходи до розмежування компетенції між різними рівнями органів державної влади та місцевого самоврядування. Ухвалення Конституції України сприяло створенню конституційних гарантій щодо існування місцевого самоврядування й окреслило нові правові засади його функціонування. Ст. 7 Конституції України встановлює,

що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Як коментує А. Ткачук, вказану норму варто розуміти так, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як через внесення зміни саме до цієї статті Конституції, р. 1 «Загальні засади», зміни до якого, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їхнє затвердження всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим і найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні [14, с. 2].

Відповідно до Конституції України, систему та гарантії місцевого самоврядування в державі, а також засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [15]. Згідно зі ст. 10 вказаного нормативно-правового акта, у якому визначено, що місцеві ради (сільські, селищні, міські ради) – єдині представницькі органи територіальних громад, яким належить провідна роль у системі місцевого самоврядування та, крім зазначеного, це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий для громадян рівень управління.

Виятково важливе значення для формування правової основи місцевого самоврядування в Україні як специфічної форми публічної влади, визначення на законодавчому рівні первинних суб'єктів місцевого самоврядування (територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах) мала ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС), яка стала частиною національного законодавства України [16].

Важливим кроком подальшого впровадження процесу децентралізації мало б стати ухвалення у 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [17], яким було передбачено суттєві зміни в системі влади на місцях, особливо на районному й обласному рівнях. Важливе нововведення цього нормативно-правового акта стосувалося б дефініції місцевого самоврядування. Уточнена редакція ст. 140 Конституції України репрезентувала б місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителі села, селища чи міста або добровільне об'єднання в територіальну громаду жителів кількох населених пунктів) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Законодавчо передбачалося, що на районному

й обласному рівнях практично вся влада мала б бути зосереджена в органах місцевого самоврядування, оскільки районні державні адміністрації взагалі мали б бути ліквідовані, а обласні – мали б такі функції (контрольно-наглядові функції щодо органів місцевого самоврядування, координуючі щодо відповідних органів виконавчої влади, які залишаться на обласному рівні, та деякі інші, які не можна передати органам місцевого самоврядування), які б були детально прописані в новій редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Але, на жаль, зазначений законопроект на той час залишився нереалізованим.

Так, важливою спробою вирішити низку критичних проблем, що стосуються подальшого реформування системи місцевого самоврядування, стало ухвалення у 2009 р. Концепції реформи місцевого самоврядування, яка була затверджена розпорядженням тогочасного прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко. Для реалізації зазначеного документа розроблено низку заходів, які передбачали надалі ухвалення таких нормативно-правових актів: «Про адміністративно-територіальний устрій України» у новій редакції законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про внесення змін до Конституції України» (у частині запровадження створення виконавчих органів районних і обласних рад та зміни функціонального призначення діяльності місцевих державних адміністрацій), «Про комунальну власність та спільну власність територіальних громад», «Про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки», «Про місцеві податки та збори» тощо [18, с. 18].

Зазначимо, що впродовж більш ніж двадцятиріччя незалежності в українській державі існує потреба в перебудові системи територіальної організації влади, яка об'єктивно і досі потребує створення відповідної територіальної основи місцевого самоврядування, а без відповідного нормативно-правового забезпечення здійснити зазначене неможливо. Варто також урахувати концептуальні засади міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування, метою яких є: впорядкування позицій держави та її цілеспрямованості на існування, наявність соціальної потреби інституту локальної демократії як невід'ємного елемента демократичної державності та громадянського суспільства [19, с. 117].

У державних документах чітко визначені основні етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Протягом більш ніж двадцятирічного досвіду української незалежності

неодноразово відбувалися спроби оптимізувати територіальну організацію влади та реформувати місцеве самоврядування, що відображено в державних стратегічних і програмних документах.

Варто акцентувати увагу на тому, що станом на 2010 р. в Україні підготовлено низку стратегічних документів, що мали забезпечити проведення реформ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та регіональної політики. Частину документів ухвалено Кабінетом Міністрів України у 2008–2009 рр. і скасовано у 2012 р. Протягом 2010–2011 рр. реальна діяльність із реформування адміністративно-територіального устрою, органів місцевого самоврядування практично не проводилася через постійну реорганізацію профільного міністерства та відсутність нового бачення реформ. Незважаючи на формальну наявність в інформаційному просторі декількох концепцій реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, можна стверджувати, що на рівні системи визначилися елементи, які не підлягають сумніву. Ідеться про те, що: а) система адміністративно-територіального устрою має бути трирівневою – область, район, громада); б) органи місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути представлені радами та їхніми виконавчими органами; в) базовим рівнем місцевого самоврядування має бути громада, що створюється на основі одного чи декількох поселень; г) місцеві державні адміністрації мають втратити значну частину власних повноважень і набувати ознак наглядових органів над діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечувати виконання окремих виконавчих функцій у сферах, що не передаються та не делегуються органам місцевого самоврядування; г) юрисдикція органів місцевого самоврядування має поширюватися на всю територію адміністративно-територіальної одиниці, яка є основою цього органу місцевого самоврядування. Повноваження між органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути чітко розмежовані [1, с. 15.]

У квітні 2014 р. уряд ухвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [20]. Надалі затверджено План заходів щодо реалізації вказаної концепції, які фактично сприяли старту реформи децентралізації. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів необхідно було передусім внести

відповідні зміни до Конституції України, а також сформувавши пакет нового законодавства. Зміни до Конституції насамперед мали вирішити питання створення виконавчих органів обласних і районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції розроблений і переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська комісія. Варто підкреслити, що тогочасні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України ухвалити подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Саме тому із 2014 р. розпочато реформу в межах чинної Конституції [21].

Здобутками першого етапу децентралізації стали закони України про внесення змін до Бюджетного (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>) та Податкового (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>) кодексів України. Завдяки цим змінам стала можливою фінансова децентралізація територіальних громад. Так, місцеві бюджети впродовж чотирьох років зросли на 165,4 млрд грн: із 68,6 млрд у 2014 р. до 234 млрд грн у 2018 р. [21].

Важливим кроком щодо забезпечення процесу децентралізації в Україні стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [22], що надав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Із 2015 р. по 2018 р. в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли більше 4 000 колишніх місцевих рад. 9 млн людей проживають в ОТГ [21]. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти оцінили як достатньо високі. Прикметним є те, що вказаний нормативно-правовий акт запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. У селах ОТГ працюють вже 786 старост, ще майже 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост. У 2018 р. об'єднані громади отримали в комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [21].

Іншим здобутком упровадження децентралізації стало ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [23], що забезпечив створення механізму вирішення спільних проблем громад, як-от: утилізація та переробка

сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 р. реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад [21].

Закон України «Про засади державної регіональної політики» забезпечив зростання державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи у 39 разів: з 0,5 млрд у 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р. Завдяки цій підтримці в регіонах і громадах реалізовано у 2015–2018 рр. більше 10 тисяч проєктів [21].

Варто також згадати про пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Зазначене дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації у країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Дієві результати впровадження реформи децентралізації на першому етапі засвідчили той факт, що українська держава обрала правильний напрям власного розвитку і потребує прискорення темпів реалізації поставлених завдань щодо децентралізації як головної суспільної реформи.

У зв'язку зі вказаним зазначимо, що другий етап децентралізації розрахований на 2019–2021 рр. Підтримка реформи децентралізації в Україні є одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління й економічного розвитку країни загалом. На думку експертів, очікується, що 2019 р. має стати ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже, стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою.

Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, в інших секторах.

Так, 23 січня 2019 р. Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів і громад, чітке розмежування повноважень і функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії.

Зусилля української держави в напрямі децентралізації успішно підтримуються міжнародною спільнотою. Зокрема, Рада Європи презентувала міжнародній спільноті та заінтересованим сторонам свої напрацювання, пріоритети та плани діяльності зі сприяння українській стороні в реформуванні сфери публічної служби в Україні з фокусом на реформу служби в органах місцевого самоврядування. У 2018 р. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» стала співкоординатором донорської підгрупи 6.2 з питань навчальних систем та управління знаннями Ради донорів із питань децентралізації та запропонувала оновлену матрицю завдань групи відповідно до схваленої 1 грудня 2017 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [24].

У березні 2018 р. розпочато експертну підтримку реалізації пріоритетних завдань роботи Робочої групи з методологічного забезпечення визначення потреб у професійному навчанні державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, утвореної Національного агентства з питань державної служби за участі експертів Програми Ради Європи. У межах зазначеної роботи вже затверджена «Методика складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця». Так, 13 квітня 2018 р. одним із ключових питань засідання Ради донорів із питань упровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні став огляд Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» мети, змісту та плану заходів із реалізації Концепції реформування системи профнавчання публічних служ-

бовців. Зазначені питання, виклики реформи та шляхи її реалізації розкрито для представників міжнародної донорської спільноти та зацікавлених сторін менеджерами й експертами Програми Ради Європи [24].

18 квітня 2018 р. в контексті реалізації положень Методики розробки професійних стандартів, затвердженої Міністерством соціальної політики України 22 січня 2019 р, Програма Ради Європи презентувала концептуальні засади розроблення професійних стандартів служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням напрацювань та кращих практик країн-членів Ради Європи на круглому столі Національного агентства України з питань державної служби «Професійні стандарти у сфері публічної служби». Наголошено на тому, що загальні компетентності посадових осіб місцевого самоврядування мають задовольняти вимогам 12-ти принципів доброго врядування на місцевому рівні, рекомендованим до впровадження Комітетом міністрів Ради Європи.

Висновки. Отже, реформа децентралізації влади пов'язана з передачею значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Зазначена реформа суспільно необхідна, а її реалізація сприятиме створенню таких публічних владних відносин, які відповідатимуть інтересам і потребам громадянського суспільства. Законодавче підґрунтя для зміни докорінної системи влади та її територіальної основи на різних рівнях формувалося на низці нормативно-правових актів, ухвалених за часів незалежності нашої держави. Здійснений аналіз системи вітчизняного законодавства у вказаному напрямі спонукає до такого. Зокрема, правові передумови реформи децентралізації почали формуватися в Україні ще до проголошення незалежності. Хоча варто вказати, що такий інститут публічних владних відносин, як місцеве самоврядування, за радянських часів лише декларувався, а органи місцевого самоврядування перебували у структурі державної вертикалі. Більш ніж двадцятип'ятирічний досвід української незалежності включав неодноразові спроби оптимізації територіальної організації влади та реформування місцевого самоврядування, що визначили необхідність упровадження децентралізації. Вказано на успіхи децентралізаційних процесів, практичне втілення яких розпочато у 2014 р. і триває дотепер. А 2019 р. вважається початком другого етапу децентралізації, який передбачає закріплення вже набутих успіхів, зокрема формування спроможних громад, зміну

територіального устрою на рівні районів і громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також, розвиток формування місцевої демократії. Подальші

перспективи дослідження вказаної тематики можна розвивати в напрямі аналізу наукових праць і узагальнення наукових поглядів, що є критичними щодо успіхів децентралізації.

Список літератури:

1. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / О. Гарнець та ін. *Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO»*. Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
3. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік, ухвалена Верховною Радою Союзу Радянських Соціалістичних Республік 7 жовтня 1977 р. Остання редакція від 26 грудня 1990 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001400-77/>.
4. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Місцеве самоврядування : світовий та український досвід. Київ : Заповіт, 1998. 287 с.
5. Корнієнко М. Місцеве самоврядування. *Демократичні зошити*. Вип. 7. Київ : Вид. аналітично-інформаційна служба Центр демократичних реформ «Демос» за сприяння Фонду «Євразія», 1997. 36 с.
6. Про формування місцевих органів влади та самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. Остання редакція від 12 червня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>
7. Про представника Президента України : Закон України від 5 березня 1992 р. Остання редакція від 12 червня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.
8. Про місцеві Ради народних депутатів та про місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26 березня 1992 р. Остання редакція від 12 червня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2234-12>.
9. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. Остання редакція від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1к/95-вр>.
10. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України Л.Д. Кучми від 6 серпня 1994 р. Остання редакція від 27 січня 1999 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/430/94>.
11. Головатий С. Конституційний Договір як складова новітнього конституційного проєкту в Україні. *Конституція незалежної України* : у 3-х кн. Київ : Укр. Правн. Фундація ; Вид-во «Право», 1995. Кн. 1. 398 с.
12. Скрипничук В. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : монографія. Київ : Вид-во АМУ, 2006. 208 с.
13. Конституція України, ухвалена Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Остання редакція від 12 червня 2013 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
14. Ткачук А. Місцеве самоврядування в контексті політичної (конституційної) реформи. *Матеріали, підготовлені на замовлення Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організації III сектора за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»*. Київ : Вид-во ТОВ «Легальний статус», 2003. 20 с.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. Остання редакція від 24 липня 2013 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
16. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. Остання редакція від 15 липня 1997 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.
17. Про внесення змін до Конституції України : проєкт закону України від 8 грудня 2004 р. Остання редакція від 30 вересня 2010 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.
18. Руснак Б. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.
19. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : колективна монографія / В. Антонечко ; за заг. ред. М. Баймуратова, О. Батанова, В. Кравченка. Київ : Атіка, 2007. 864 с.

20. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

21. Навіщо децентралізація? *Децентралізація дає можливості* : офіційний державний вебсайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

22. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. Остання редакція від 1 січня 2019 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

23. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

24. Підтримка реформи сфери публічної служби в Україні – фокус на реформу служби в органах місцевого самоврядування. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/p13757/>.

Balashov I.V. LEGAL PROVISIONS FOR SUPPORT OF DECENTRALIZATION REFORMS IN UKRAINE

The article analyzes the stages of implementation of the decentralization reform in Ukraine, and points to its social need, which is to create such public power relations that will respond to the interests and needs of civil society. The author's assumption is made that the formation of legal preconditions for the decentralization reform began before the proclamation of independence. Also, the author states that the scientific interest in the study of the chosen topic of scientific publication is an analysis of a number of normative legal acts adopted in the conditions of modern state-building. The emphasis is placed on the fact that the most significant among them are: the Declaration on State Sovereignty of Ukraine 1990; Constitutional treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the main principles of the organization and functioning of the state power and local self-government in Ukraine until the adoption of the new Constitution of Ukraine in 1995; The Constitution of Ukraine, 1996; Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", 1997; Law of Ukraine "On ratification of the European Charter of Local Self-Government", 1997; Concept of the reform of local self-government and territorial organization of power in 2014; Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" 2015, etc. The analysis of domestic legislation is conducted in order to realize the step-by-step implementation of various legal acts and their subsequent application. The imperfect level of readiness of the society and institutions of power for full use and understanding of the necessity of optimization of the territorial organization of power and the reform of local self-government is pointed out.

Key words: reform of decentralization of power, public power relations, system of domestic legislation, normative legal act, bodies of local self-government, territorial community, administrative-territorial structure.

Гаврилов А.В.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

РИЗИКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ. ДОСВІД РУМУНІЇ

У статті розглянуто механізми нормативно-правового регулювання договірних відносин у будівництві на прикладі Румунії. Визначено, що запровадження використання міжнародно визнаних форм контрактів потребує виваженості й урахування особливостей національного законодавства. Доведено значущу роль нормативно-правового регулювання в забезпеченні законних прав та інтересів сторін будівельного контракту. У результаті дослідження на прикладі Румунії засад формування механізмів нормативно-правового регулювання договірних відносин у сфері будівництва із застосуванням міжнародно визнаних форм контрактів у контексті державного регулювання та публічного адміністрування зроблено висновок, що зазначені механізми мають урахувати усталену нормативно-правову практику, базуватись на методах, що найбільше сприятимуть дотриманню законних прав та інтересів сторін договору, та мінімізують негативний вплив на соціально-економічні відносини, а також створюють умови, що забезпечать зменшення або уникнення можливих ризиків, що виникають у процесі реалізації умов будівельних контрактів. Установлено, що надмірне державне регулювання договірних відносин, що виникають у процесі реалізації інвестиційно-будівельних проєктів, може призвести до неоднозначних наслідків як для приватних, так і для державних учасників реалізації таких проєктів. Установлено, що практика застосування типових форм контрактів на виконання будівельних робіт, а також надання послуг у сфері будівництва потребує виваженості й обережності, захисту юридичних прав та інтересів національних учасників інвестиційно-будівельних процесів (замовники, підрядники, постачальники тощо). Визначено, що подальші дослідження форм і методів державного регулювання договірних відносин у сфері будівництва мають бути спрямовані на визначення конкретних умов і напрямів удосконалення механізмів державного управління та підвищення їхньої ефективності.

Ключові слова: ризики в будівництві, публічне управління, договірні відносини, типова форма контракту, нормативно-правове регулювання, Румунія, досвід.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні зростає кількість проєктів, які фінансуються коштом міжнародних фінансових організацій. Водночас на вимогу таких організацій під час реалізації проєктів застосовуються міжнародно визнані типові форми будівельних контрактів, зокрема типові форми контрактів, розроблені Міжнародною федерацією інженерів-консультантів (FIDIC). Досвід використання в Україні таких форм контрактів досить обмежений. Це пов'язано з відмінністю форм і змісту таких контрактів від договорів підряду, що традиційно використовують в Україні. Договірні відносини в Україні регулюються Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України та Загальними умовами укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р. № 668 [10].

Використання в Україні зазначених типових форм контрактів несе деякі ризики як для замов-

ників будівництва, так і для підрядників. Насамперед це пов'язано з незвичною для договірних відносин в Україні формою таких контрактів, що містять щонайменше два розділи: Загальні умови й Особливі умови, а також невідповідністю термінів і визначень, що вживаються в таких контрактах, законодавству України. Зважаючи на доцільність запровадження в Україні кращих світових практик, у сфері будівництва також, доцільне вивчення досвіду використання міжнародно визнаних форм контрактів у країнах із нормативно-правовою практикою, наближеною до вітчизняної, зокрема у країнах колишнього соціалістичного табору.

Вивчення такого досвіду дозволить сформулювати виважений підхід до державного регулювання у сфері договірних відносин у будівництві, а також сприятиме зменшенню ризиків, пов'язаних із реалізацією в Україні інвестиційних проєктів, що фінансуються міжнародними фінансовими організаціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування нормативно-правового регулювання договірних відносин у сфері будівництва досліджували такі фахівці, як: О. Непомнящий, О. Медведчук, Л. Клі, К. Теодореску, Д. Антофі, Т. Цифра й ін. В умовах глобалізації і розвитку інформаційного суспільства постає потреба оптимізації існуючих і розроблення нових механізмів нормативно-правового регулювання договірних відносин у сфері будівництва, які б ураховували як вітчизняні особливості регулювання договірних відносин у згаданій галузі, так і світовий досвід.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити особливості запровадження використання міжнародно визнаних типових форм контрактів на будівництво на прикладі Румунії в контексті публічного адміністрування та державного регулювання з можливістю врахування в майбутньому досвіду Румунії у процесі запровадження використання таких типових форм контрактів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Застосування типових форм будівельних контрактів практикується в багатьох країнах світу [4]. Найбільш поширеними є типові форми контрактів FIDIC – Міжнародної федерації інженерів-консультантів, заснованої в 1913 р. [4].

Ідея створення типових форм контрактів FIDIC полягала у виробленні стандартних підходів до положень будівельних контрактів, інвестиційних процесів, тендерних процедур, схем фінансування, розподілу ризиків і відповідальності [4].

Передбачалось, що умови проформ FIDIC максимально відповідатимуть вимогам і потребам учасників інвестиційно-будівельного процесу в різних країнах і сприятимуть уникненню суперечностей і непорозумінь, пришвидшенню закупівельних процедур, спрощенню фінансування, а також справедливому розподілу ризиків і відповідальності між учасниками інвестиційно-будівельного процесу [4].

Проформи FIDIC значно полегшують спільну роботу інвесторів, будівельників, інженерів-консультантів та юристів із різних країн, що вкрай важливо для реалізації міжнародних інфраструктурних проєктів. Один такий проєкт (наприклад, будівництво міжнародного газопроводу або магістральної автодороги) може виконуватись кількома країнами з різними правовими системами.

FIDIC – неурядова організація і не підпорядковується уряду жодної із країн світу. Проформи FIDIC зазвичай не мають статусу законодавчих актів, обов'язкових до виконання [5].

Водночас не тільки приватні інвестори, але й уряди багатьох країн світу віддають перевагу цим формам контрактів під час реалізації масштабних інфраструктурних проєктів. А міжнародні фінансові організації, що фінансують або кредитують деякі проєкти, вимагають використання типових форм контрактів FIDIC під час їх реалізації.

Досвід Румунії для України є цікавим з огляду на те, що Румунія обрала власний, досить нестандартний шлях з упровадження типових форм контрактів FIDIC у діловій практиці країни.

Використання типових форм контрактів FIDIC у Румунії. До 2008 р. контракти на будівництво укладалися відповідно до положень національного законодавства.

Запровадження використання типових форм контрактів FIDIC у Румунії здійснювалось не тільки за підтримки румунського уряду, а й безпосередньо урядовими структурами [6].

У 2008 р. спільним наказом Міністерства економіки та фінансів, Міністерства транспорту та Міністерства розвитку, громадських робіт і житлових питань ухвалено використання Загальних і Особливих умов Червоної і Жовтої книг FIDIC для укладення концесійних угод на виконання робіт, але вже у травні 2009 р. цей наказ скасований.

Однією із причин скасування наказу був низький рівень використання зазначених форм контрактів з огляду на відсутність перекладу цих проформ румунською мовою та невідповідність деяких положень Загальних і Особливих умов положенням румунського законодавства.

28 грудня 2010 р. уряд Румунії ухвалив директиву, якою схвалено використання умов контрактів FIDIC для проєктів у сфері розвитку національної транспортної інфраструктури, фінансування яких здійснюється державним коштом.

Набрання чинності директивою мало сприяти підвищенню прозорості у процесі укладення концесійних угод на виконання будівельних робіт і водночас надавати можливість недержавним будівельним підприємствам отримати примірники типових форм контрактів FIDIC румунською мовою.

20 січня 2011 р. директива опублікована в «Офіційній газеті» і набрала чинність через три дні після її публікації, тобто 23 січня 2011 р. [9].

Директива передбачала використання:

– «Загальних умов контракту на поставку обладнання, проектування і будівництво» (Нова Жовта книга) – “Conditions of Contract for Plant and Design and Build, First Edition” (Yellow Book), 1999 р. [8];

– «Загальних умов контракту на спорудження об'єктів цивільного будівництва» (Червона книга) – “Conditions of Contract for Works in Civil Engineering Construction” (Red Book), 1999 р. [10].

Використання цих Книг стало обов'язковим для всіх суб'єктів господарювання, які були підпорядковані Міністерству транспорту та інфраструктури Румунії або безпосереднє керівництво якими здійснювалось цим Міністерством за таких умов:

– якщо контракт має на меті збільшення інвестицій у сфері національної транспортної інфраструктури;

– якщо інвестування здійснюється державним коштом;

– якщо орієнтовна вартість контракту перевищує суму 4 845 000 євро.

Особливі умови для Жовтої та Червоної книг схвалені 1 березня 2011 р. Міністерством транспорту та інфраструктури, опубліковані в офіційному бюлетені 17 березня 2011 р. [7].

Міністерством також опублікований типовий проект контракту, створений на базі FIDIC.

Найважливіші положення проекту передбачали таке:

– період повідомлення про дефекти має становити не менше 730-ти днів;

– сума забезпечення заборгованості повинна становити 10% від суми контракту;

– максимальна сума відшкодування збитків має становити 15% від суми контракту, тоді як сума відшкодування за збитки, спричинені затримкою у виконанні робіт, становила 0,1% від суми контракту на день затримки;

Наказом Міністерства транспорту Румунії від 30 травня 2017 р. № 600/2017 затверджено нові Особливі умови Жовтої книги, які включали нові процедури оскарження і вирішення спорів.

Минуло лише сім місяців з ухвалення нових Особливих умов, і урядом Румунії ухвалено постанову № 1/2018, якою скасовано зазначену директиву і затверджені нові Загальні й Особливі умови контракту на виконання робіт, фінансування яких здійснюється державним коштом.

Варто зазначити, що коли Загальні й Особливі умови, затверджені директивою, поширювалися суто на проекти з розвитку дорожньої та залізничної інфраструктури, то нові Загальні й Особливі умови поширюються на всі інфраструктурні проекти, що фінансуються державою.

Зазначеною постановою запроваджуються дві нові форми контрактів:

– для робіт, що виконуються підрядником за проектом, розробленим замовником;

– для робіт, що виконуються за проектом, розробленим підрядником.

Фактично нові форми контрактів є адаптованими до румунського законодавства Червоною та Жовтою книгами FIDIC, але вже без посилання на останню. Водночас термін «консультант» змінено на термін «наглядач» (Supervisor).

Головні акценти в цих формах зроблено на процедурах вирішення спорів.

Згідно з постановою GD № 1/2018, загальна тривалість попередньої процедури з моменту подачі повідомлення про позовну заяву до моменту направлення суперечок в Арбітражний суд становить приблизно 210 днів.

Залежно від обставин підрядник або замовник повинні надати іншій стороні деталізований позов, зокрема дані, що підтверджують претензію, протягом 30-ти днів після подання позовної заяви [10].

30-денний період для подання повної інформації може бути подовжений тільки на прохання замовника або підрядника залежно від обставин і потребує схвалення консультантом. Підрядник або замовник мають право надати повну інформацію після закінчення цього терміну тільки тоді, коли будуть представлені обґрунтовані причини неможливості дотримуватися встановленого терміну [6].

Нездатність надати докладні претензії протягом такого 30-денного періоду призводить до втрати права на отримання компенсації.

Відповідно до нових умов договору, будь-яка сторона може повідомити іншу сторону про свої претензії не пізніше, ніж через 10 днів після:

– видачі наглядачем його аргументованої відмови;

– закінчення 30-денного терміну з моменту отримання повної інформації без повідомлення про погодження або відхилення вимоги наглядачем;

– отримання рішення наглядача;

– закінчення 90-денного періоду часу від подання заяви, у яку підрядник включив роботи, пов'язані з рішенням супервізора, якщо підрядник не отримав відповідні платежі.

Якщо повідомлення про претензію надається після закінчення договірних термінів, установленних щодо цього, повідомлення вважається недійсним.

Сторони втрачають право на отримання будь-якого продовження термінів для завершення або додаткової оплати за події або обставини, що підлягають розгляду.

Якщо одна сторона відмовляється виконувати остаточне й обов'язкове рішення наглядача, інша сторона може посилатися на таку відмову в арбітражі.

Якщо замовник явно або неявно відмовляється виплачувати суми, визначені рішенням наглядача, та / або наглядач явно або неявно відмовляється включити в сертифікат оплати суми, підтверджені ним самим, підрядник може призупинити виконання робіт, а після представлення ним не менш ніж трьох повідомлень про це замовнику – узагалі припинити дію договору.

Якщо одна сторона відмовляється від мирного врегулювання спору посередником та / або сторони зазнають невдачі у своїй спробі врегулювати свій спір, будь-яка зі сторін має право передати спір в арбітраж не пізніше ніж через 90 днів після дати рішення наглядача [10].

Спори, що впливають із нових умов договору або пов'язані з ними, вирішуються шляхом арбітражного розгляду відповідно до правил арбітражного розгляду Міжнародного комерційного арбітражу при Торгово-промисловій палаті Румунії.

Державне регулювання договірних відносин у сфері будівництва важливе. Водночас постійні зміни чи коригування законодавчих актів, якими регулюються договірні відносини, несе ризики для всіх сторін договорів.

Варто зазначити, що пункт «Зміни в законодавстві» нерідко включається в розділ контракту «Форсмажорні обставини», іноді може бути вико-

ристаний сторонами контракту як підстава для перегляду умов або взагалі припинення дії контракту.

Висновки. Досвід Румунії вказує на те, що типові форми контрактів повинні цілком відповідати національному законодавству (проформи FIDIC у «чистому вигляді» у Румунії проіснували лише півроку і, як свідчать румунські юристи, залишили по собі багато судових справ).

Заміна терміна «консультант» на термін «наглядач» (Supervisor) є косметичною і не змінює функціональних обов'язків консультанта, але свідчить про те, що Румунія знову «пішла власним шляхом».

Водночас запровадження Румунією національних типових форм контрактів вказує на те, що типові форми контрактів FIDIC, на жаль, не є універсальними.

Досвід Румунії дуже важливий для України. В Україні взагалі відсутні типові форми контрактів, побудованих на вимогах національного законодавства, а проформи FIDIC застосовуються (насамперед у дорожньому будівництві) у чистому вигляді, що несе ризики у зв'язку з неузгодженістю деяких положень типових форм контрактів FIDIC із положеннями українського законодавства.

Отже, у процесі запровадження в Україні типових форм контрактів необхідно враховувати досвід інших країн, розглядати як базові не тільки проформи FIDIC, але й інші, яких існує багато.

Список літератури:

1. Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Господарський кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Загальні умови укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р. № 668. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668-2005-%D0%BF>.
4. Nael G. Bunni. The FIDIC forms of contract, Third Edition. London : Wiley-Blackwell, 2005. 872 p.
5. Клі Л., Нікіфоров І. Контракти на будівництво за правилами FIDIC: застосування та тлумачення. Москва : Статут, 2016. 527 с.
6. Клі Л., Теодореску К. Досвід Румунії у будівництві мостів і доріг за формами FIDIC. Будівництво України 2016. № 5. Р. 3–9.
7. Клі Л., Мажек О., Скорупські М. Використання і неналежне застосування форм FIDIC у Польщі. Вісник будівельника. 2017. № 2. С. 36–40.
8. Cabinetul Ministrului Economiei Şi Infrastructurii, GD 1/2018. URL: <https://mei.gov.md/ro/content/legislatia-nationala-0>.
9. Condition of contract for plant and design build for electrical and mechanical plant, and for building and engineering works, designed by the contractor. First edition. Geneva : FIDIC, 1999. 147 p.
10. Condition of contract for construction for building and engineering works, designed by the employer. First edition. Geneva : FIDIC, 1999. 138 p.
11. Barbu Ioana-Cătălina. Variations under the new Government Decision 1/2018 – works not designed by the Contractor. URL: <https://rlw.juridice.ro/12299/variations-under-the-new-government-decision-1-2018-works-not-designed-by-the-contractor.html>.

Havrylov A.V. RISKS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CONTRACT RELATIONS IN CONSTRUCTION. THE EXPERIENCE OF ROMANIA

The article discusses the mechanisms of legal regulation of contractual relations in construction on the example of Romania. It has been determined that the introduction of the use of internationally recognized forms of contracts requires a weighted and taking into account the peculiarities of national legislation. The significant role of the regulatory framework in ensuring the legal rights and interests of the parties to construction contracts has been proven. Studying, using the example of Romania, the basis for the formation of regulatory mechanisms for contractual relations in the construction industry using internationally recognized forms of contracts in the context of public administration, it was concluded that these mechanisms should take into account the existing regulatory practice, based on the methods that best facilitate adherence to legal rights and interests of the parties to the contract, minimize the negative impact on socio-economic relations, and also create conditions. It is established that the state's relations with the participants of investment-building processes in the part of contractual relations require a balanced approach. It is determined that excessive regulation of relations that arise in the course of construction by the state may lead to ambiguous consequences. It has been established that the practice of applying standard forms of contracts requires carefulness and caution, as well as protecting the legal rights and interests of national participants in investment and construction processes (customers, contractors, suppliers, etc.). These include the reduction of risks arising in the process of implementing the provisions of construction contracts. It was determined that further studies of the forms and methods of state regulation of contractual relations in the field of construction should be aimed at identifying specific areas for improving the mechanisms of public administration and increasing their effectiveness in the future.

Key words: risks in construction, public administration, contractual relations, standard form of contract, legal regulation, Romania, experience.

Гаєвський І.В.

Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ

У межах статті здійснюється аналіз сутності екологічної політики держави в публічному управлінні, що зумовлює гностичну й технологічну зміну функціональної ролі держави в напрямі запровадження новітніх інструментів локалізації негативних процесів у сфері екологічної безпеки людства. Визначено, що одним з інструментів впливу держави на сферу природокористування та збереження органічної стабільності природних ресурсів і життєдіяльності людини є екологічна політика.

У статті акцентовано увагу на деконструкції традиційної функціональної ролі держави та моделей екологічної політики держави в напрямі забезпечення соціально-економічного й екологічного розвитку держави та її регіонів, на підставі чого увиразнюється гностична доцільність запровадження нових методологічних принципів і засад формування правового регулювання й організації природоохоронної діяльності держави, що тим самим слугувало би формуванню результативних екологічних відносин і вирішенню пріоритетних екологічних проблем держави.

Показано, що в загальностратегічному відношенні реалізація державою єдиної державної політики в галузі екології, будучи спрямованою на охорону навколишнього середовища та раціональне природокористування, методологічно й технологічно має слугувати зміцненню природно-ресурсного, інтелектуального й економічного потенціалу держави у вирішенні глобальних і національних екологічних проблем. Це свідчить про те, що запровадження результативної екологічної політики держави має слугувати локалізації відповідних деградаційних чинників природного середовища не лише на національному, але й на глобальному рівнях.

Розкрито сутність і зміст екологічної політики держави, систематизовано основні дослідницькі підходи до її ідентифікації як високоефективного інструменту запровадження специфічних засобів організації та забезпечення стабільності екологічного розвитку держави, розкрито методологічний і технологічний зміст політики держави у сфері забезпечення раціонального природокористування, її цілі, принципи та завдання, показано відмінність традиційних концепцій ідентифікації екологічної політики держави.

Ключові слова: екологічна політика держави, сучасний глобальний розвиток, раціональне природокористування, відтворення природних ресурсів, екологічна проблематика.

Постановка проблеми. Актуалізація екологічної проблематики набуває особливого увиразнення в умовах пошуку нових форм і засобів впливу держави на екологічну кризу та наближення глобальної екологічної катастрофи, що породжує демографічну небезпеку життєдіяльності людства. Водночас варто враховувати той факт, що в умовах розвитку сучасного світу не існує національних екологічних проблем – існують глобальні екологічні проблеми, «пов'язані зі зміною клімату, втратою біологічного різноманіття, опустелюванням та іншими негативними для навколишнього середовища процесами, зростанням екологічного збитку від стихійних лих і техногенних катастроф, забрудненням атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, а також морського середовища, що зачіпає

національні інтереси держав» [1, с. 112]. Це все зумовлює гностичну та технологічну зміну функціональної ролі держави в напрямі запровадження новітніх інструментів локалізації негативних процесів у сфері екологічної безпеки людства. Одним з інструментів впливу держави на сферу природокористування та збереження органічної стабільності природних ресурсів і життєдіяльності людини є екологічна політика. Її технологічна доцільність зумовлена також тим, що сучасний світ «переживає екологічну ситуацію, яка різко відрізняється від того, з чим коли-небудь у свої історії стикалось людство, адже небезпечні зміни навколишнього середовища сьогодні набули глобального характеру» [1, с. 137].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні увага як закордонних, так і вітчизняних

дослідників зосереджується на винайденні механізму вдосконалення екологічної політики держави.

Окремим питанням дослідження екологічної політики держави присвячено дослідження таких науковців, як: А. Аверченков, Р. Гізатуллін, У. Дуглас, Н. Реймерс та інших.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити сутність екологічної політики держави шляхом систематизації основних дослідницьких підходів до її ідентифікації.

Досягнення даної мети зумовлює вирішення таких завдань, як:

– з'ясування сутності поняття «екологічна політика держави», дослідження його практичних аспектів;

– розкриття методологічного та технологічного змісту політики держави у сфері забезпечення раціонального природокористування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи сутність екологічної політики держави, доцільно враховувати зміну загально-методологічного контексту концептуалізації та функціонального спрямування політики в межах постмодерної держави. На підтвердження цього С. Боголюбов виходить зі спрощеного контексту її розуміння як «сфери суспільних відносин (вид діяльності), які складаються в результаті взаємодії різних великих соціальних груп щодо державної влади, визначення форм, завдань та змісту діяльності держави в різних сферах суспільного життя» [2, с. 234]. Артикулюючи даний зміст ідентифікації політики та прикладення його до конкретних сфер суспільства, варто відзначити іманентну відмінність розуміння політики у ХХ ст. та в першій половині ХХІ ст. Це, на думку В. Данілова-Данільян, зумовлено тим, що в більшості дослідницьких підходів ХХ ст. політика передбачала «захоплення, здійснення, використання державної влади класами, боротьбу їх за неї; у даний час у контексті екологічної, енергетичної, продовольчої, освітньої, медичної й інших сфер силовий складник політики зміщується в бік гуманітарних аспектів, де влада держави не зникає, але відходить на другий, часом задній план чи не єдиного виконавця волі народу» [3, с.144].

Дотримуючись такої гностичної традиції, Н.-А. Робінсон пропонує розуміти політику як «високоєфективний інструмент держави, який передбачає запровадження специфічних засобів організації та забезпечення її різнобічної діяльності в різних сферах суспільного життя, здійснення завдань і функцій як всеосяжним, рухомим

і надійним регулятором суспільних відносин» [4, с. 267]. З огляду на новітню методологічну патетику розуміння державної політики, держава здобуває широку функціональну можливість для використання потенціалу влади на користь збалансування відносин у різних сферах суспільного життя та врегулювання результативності їх функціонування. Це певним чином свідчить про зміну владно-силового вектора ідентифікації ресурсу політики сучасної держави на владно-економічний, який повинен забезпечити результативність збалансування інтересів між відповідними групами та сферами суспільства.

З огляду на актуальність вирішення екологічної проблематики та розроблення відповідного інструментарію функціонування держави як інституту локалізації екологічних викликів, більшість учених особливу увагу приділяють обґрунтуванню стратегічної ролі держави в даному процесі. У.-О. Дуглас сутність екологічної політики держави вбачає у функціональній спроможності держави володіти ресурсним потенціалом належного реагування на виклики екологічної безпеки. У даному відношенні політика держави має бути спрямована на належне ресурсне реагування на глобальні природні процеси, до яких учений відносить: «зміну клімату та виснаження озонового шару планети, зростання матеріального збитку від стихійних лих і техногенних катастроф тощо, забруднення атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, а також морського середовища» [5, с. 303]. В альтернативу цього держава зобов'язана перманентно розробляти й запроваджувати відповідний інструментарій забезпечення ефективності «суспільного відтворення» як головного чинника впливу на забезпечення належного функціонування людського співтовариства та його впливу на навколишнє середовище. Така функціональна роль держави через реалізацію відповідного адміністративного інструментарію покликана забезпечити «збереження природної рівноваги» та «функціонування екологічних систем». Це передбачає врахування відповідних ринкових чинників «експлуатації земельних, водних, лісових, мінеральних та інших природних ресурсів, а також зростання негативного впливу господарської діяльності підприємств на природне середовище, що призводить до надзвичайно негативних екологічних наслідків» [5, с. 329]. У такий спосіб, на думку вченого, екологічна політика держави має слугувати функціональному стримуванню «деградації і дестабілізації основних компонентів біосфери, втрати її цілісності і стійкості,

скорочення біорозмаїття, здатності до нейтралізації забруднення й інших негативних процесів, руйнування існуючих екологічних систем, деградації природних умов, що забезпечують здоров'я, соціально-економічний і екологічний добробут населення на природних територіях» [5, с. 340].

У методологічному та технологічному відношенні екологічна політика держави, на думку Н. Реймерса, спрямована на «охорону й оздоровлення навколишнього середовища, раціональне використання і відновлення природних ресурсів, збереження та розвиток біосфери, що покликане гарантувати безпечну життєдіяльність людини» [6, с. 117]. Ідеться про те, що функціональний вплив держави має поширюватися на всі підсистеми і компоненти управління природним середовищем. Це зумовлено тим, що політична сфера держави, яка забезпечує регулювання екологічних відносин, передбачає збалансоване функціонування «системи інститутів і відносин, у межах яких відбувається політичне життя і здійснюється державна влада, включаючи безпосередньо саму державу; політичні партії, громадські рухи, організації, профспілки тощо; політичні відносини між елементами даної системи; політичну свідомість; політичні норми, традиції; право» [6, с. 123].

У більшості країн сучасного світу важливим інструментом реалізації екологічної політики держави є запровадження держаних і національних екологічних доктрин, спрямованих на забезпечення реалізації сталого розвитку держави, «високу якість життя і здоров'я її населення, національну безпеку, що може бути забезпечено лише за умови збереження природних систем і підтримки відповідної якості навколишнього середовища» [7, с. 67]. Виходячи із цього, у загально-стратегічному плані реалізація державою єдиної державної політики в галузі екології, будучи спрямованою на охорону навколишнього середовища та раціональне природокористування, методологічно й технологічно має слугувати зміцненню природно-ресурсного, інтелектуального й економічного потенціалу держави у вирішенні глобальних і національних екологічних проблем. Це свідчить про те, що запровадження результативної екологічної політики держави має слугувати локалізації відповідних деградаційних чинників природного середовища не лише на національному, але й на глобальному рівнях.

У межах аналізу сутності й інструментального забезпечення екологічної політики держави на особливу увагу заслуговує підхід Р. Гіззатуліна, у межах якого розроблено інструменти природо-

охоронної політики, які слугують стабільності та результативності екологічного розвитку й екологічної безпеки держави. До таких інструментів учений відносить: 1) екологічні стандарти; 2) екологічні податки; 3) ринкові дозволи на забруднення навколишнього середовища; 4) використання цивільного права [8, с. 63]. На підставі цього ним розроблено систему екологічного законодавства, яка має забезпечити результативність екологічного розвитку держави. Її основними елементами виступають: *природоресурсне законодавство*, яке включає нормативні акти, що регулюють охорону і використання окремих видів природних ресурсів (землі, ліси, надра, води, атмосфера, тваринний світ тощо); *природоохоронне законодавство*, яке включає нормативні акти, які регулюють охорону навколишнього середовища загалом [8, с. 65]. Використання цих двох підсистем має слугувати стимулюванню раціонального природокористування й охорони навколишнього середовища.

Своєрідним гностичним продовження наведеної вище концепції розуміння функціонального змісту екологічної політики держави слугує підхід А. Анісімова, у межах якого розроблено відповідні параметри стимулювання державою природокористування. Серед них такі: 1) надання податкових та інших пільг під час упровадження існуючих технологій, нетрадиційних видів енергії; 2) використання вторинних ресурсів і перероблення відходів, а також здійснення інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього середовища відповідно до законодавства держави [9, с. 24]. Учений особливу увагу звертає на активізацію функціональної ролі держави в запровадженні прогресивних технологій екологічного розвитку та модернізації системи природокористування шляхом створення необхідної нормативної бази реалізації заходів у сфері охорони навколишнього середовища. Такий підхід безпосередньо передбачає формування гнучкої системи співвідношення лімітів і плати за природокористування.

У контексті розроблення функціонально результативної регіональної політики держави у сфері екології Н. Жаворонкова звертає увагу на доцільність урахування «еколого-економічних особливостей природних територій» у «старо-промислових і новоосвоюваних регіонах». Ідеться про методологічну відмінність і доцільність урахування типологічних особливостей функціонування районів під час розроблення відповідних стратегій екологічного розвитку держави. Така аргументація вченого базується на тому, що «природні тери-

торії в «старопромислових регіонах» традиційно мають комплекс складних екологічних і соціальних проблем, які необхідно негайно вирішувати для запобігання подальшому погіршенню умов проживання населення і деградації навколишнього середовища» [10, с. 77]. Екологічна політика держави під час розроблення та реалізації відповідного адміністративного інструментарію має враховувати специфічні екологічні та соціальні умови регіону, стан його природного середовища, демографічну ситуацію. Дотримуючись такої методологічної конструкції, учений вказав на стратегічні пріоритети екологічної політики держави, серед яких: «збереження та відновлення природного біологічного різноманіття та ландшафтів на освоєних територіях, мінімізація шкоди, яка завдається природному середовищу» [10].

Усе це свідчить про посилення правового регулювання екологічної сфери держави в «новоосвоєваних» регіонах і специфічних природно-екологічних умов їхнього функціонування. Такий підхід, на думку європейських експертів, увиразнює доцільність запровадження державою стратегії комплексного освоєння природних ресурсів, яка передбачає «правові заходи й еколого-правові вимоги до здійснюваної господарської діяльності, спрямовані насамперед на забезпечення правового режиму територій, особливого порядку й умов користування природними ресурсами, їх комплексного, раціонального використання, охорони навколишнього середовища й екологічної безпеки, обмеження негативного впливу господарської діяльності на середовище проживання населення, реалізацію їхніх екологічних, соціальних та інших прав» [11].

Такий контекст розуміння стратегічного та функціонального спрямування екологічної полі-

тики держави передбачає «обов'язковість» урахування сучасних індивідуально-типологічних екологічних умов життєдіяльності держави та її регіонів. Саме тому, на думку М. Дудікова, «у сучасних економічних умовах державна і регіональна екологічна політика, а також законодавство, публічне управління повинні бути спрямовані на забезпечення соціально-економічного, екологічного розвитку промислових регіонів, підтримку якісного стану природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, їх охорони» [12, с. 55]. Це свідчить про деконструкцію традиційної функціональної ролі держави та моделей екологічної політики держави в напрямі забезпечення соціально-економічного й екологічного розвитку держави та її регіонів. На підставі цього увиразнюється гностична доцільність запровадження нових методологічних принципів і засад формування правового регулювання й організації природоохоронної діяльності держави, що тим самим слугувало б формуванню результативних екологічних відносин і вирішенню пріоритетних екологічних проблем держави.

Висновки. Отже, здійснений аналіз екологічної політики держави дозволив розкрити її сутність і зміст, систематизувати основні дослідницькі підходи до її ідентифікації як високоефективного інструменту запровадження специфічних засобів організації та забезпечення стабільності екологічного розвитку держави, розкрити методологічний і технологічний зміст політики держави у сфері забезпечення раціонального природокористування, її цілі, принципи та завдання, показати відмінність традиційних концепцій ідентифікації екологічної політики держави.

Список літератури:

1. Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры. Москва : Республика ; Культурная революция, 2006. 524 с.
2. Боголюбов С. Реализация экологической политики посредством права : монография. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации ; Инфра-М, 2015. 489 с.
3. Данилов-Данильян В. Устойчивое развитие. *Глобалистика и современный мир*. Москва, 2013. 724 с.
4. Робинсон Н.-А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. Москва, 2010. 611 с.
5. Дуглас У.О. Хроника экологического бедствия. Пер. с англ. Москва, 2016. 478 с.
6. Реймерс Н. Природопользование. *Политика и право*. Москва, 2017. 598 с.
7. Аверченков А. Экологическая политика в переходный период: проблемы и решения. *Вопросы экономики*. 2015. № 5. С. 63–79.
8. Гиззатуллин Р. Экологическое право и основы государственной политики в области экологического развития. Москва, 2015. 289 с.
9. Анисимов А. О некоторых направлениях экологической политики по совершенствованию правового режима зон экологического неблагополучия. Москва, 2016. 309 с.

10. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики государства: современные проблемы развития : монография / под ред. Н. Жаворонковой. Москва : Норма ; Инфра-М, 2014. 411 с.

11. Руководство ЕС по выполнению директив, базирующихся на принципах Нового и Глобального подходов. URL: <http://www.ctec.lv/userfiles/files/New%20Approach%20and%20European%20standardisation.pdf>.

12. Дудиков М. Правовая регламентация использования экономических методов реализации публичного интереса в процессе недропользования. Москва, 2016. 311 с.

Gayevskyy I.V. ENVIRONMENTAL POLICY OF THE STATE: ESSENCE, MAIN CONCEPTS AND APPROACHES

Within the limits of this article the analysis of essence of ecological policy of the state in public management is carried out, which causes the gnostic and technological change of the functional role of the state in the direction of introduction of the newest tools of localization of negative processes in the field of ecological safety of mankind. It is determined that one of the instruments of state influence on the sphere of natural resources use and preservation of organic stability of natural resources and human life is ecological policy.

The article focuses on the deconstruction of the traditional functional role of the state and models of the state's environmental policy in the direction of ensuring the socio-economic and ecological development of the state and its regions, on its basis the gnostic expediency of introducing new methodological principles and grounds of formation of legal regulation and organization of environmental activity of the state, which thereby would serve the formation of effective environmental relations and the resolution of priority environmental problems of the state.

It is shown that in the general strategic sense, the state's implementation of a unified state policy in the field of ecology, aimed at environmental protection and rational use of natural resources, should, methodologically and technologically, serve to strengthen the natural resources, intellectual and economic potential of the state in solving global and national environmental problems. This suggests that the introduction of effective environmental policy of the state should serve not only localization of the relevant degradation factors of the natural environment at the national but also at the global level.

The essence and content of ecological policy of the state are described, the main research approaches to its identification are systematized as a highly effective instrument for the introduction of specific means of organization and ensuring the stability of the ecological development of the state, the methodological and technological content of the state policy in the field of ensuring the rational use of nature, its goals, principles and objectives, distinction of traditional concepts of identification of the state's environmental policy is shown.

Key words: *ecological policy of state, modern global development, rational use of nature, reproduction of natural resources, ecological problems.*

Грень Л.М.

Національний університет цивільного захисту України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ НАПРЯМІВ

У статті проаналізовано дисертаційні дослідження з формування та реалізації державної політики у сфері освіти України Є. Краснякова «Державна політика в галузі освіти в Україні: теоретико-історичний аспект» (25.00.01 – теорія та історія державного управління); М. Легенького «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти»; В. Пономаренка «Дослідження та аналіз освітньої політики в Україні» (23.00.01 – теорія та історія політичної науки); М. Хитько «Стратегічне планування в системі державного управління освітою» (25.00.02 – механізми державного управління) та Н. Шульги «Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку» (25.00.01 – теорія та історія державного управління). Розглянуто концептуалізацію змісту наукових поглядів щодо змісту поняття «державна освітня політика», конкретизовано зміст і напрями державної освітньої політики в галузі управління професійно-технічною освітою. Доведено, що вирішенню проблем, що стоять перед професійною освітою (зростання дефіциту робітничих кадрів на ринку праці України та низька соціально-економічна мотивація суспільства до здобуття професійних кваліфікацій; тенденція до погіршення показників України в міжнародних обстеженнях конкурентоспроможності й інноваційної привабливості, що впливає на економічний розвиток України; збільшення частки молоді, яка намагається здобувати вищу освіту, зокрема, за кордоном; втрата привабливості та престижності професійної освіти; зниження соціального статусу педагога професійної освіти), сприятиме виважена державна політика в галузі управління сферою професійно-технічної освіти. Розглянуто головні новації законопроекту «Про професійну (професійно-технічну) освіту, які можна об'єднати у три блоки: 1. Забезпечення якості освіти. 2. Децентралізація управління та фінансування закладів. 3. Розвиток державно-приватного партнерства. Доведено, що напрями державної освітньої політики в галузі управління професійно-технічною освітою корелюють з основними напрямками державної освітньої політики України, що визначає реформування і модернізацію професійно-технічної освіти одним із найважливіших завдань освітньої політики держави: її відновлення, розвиток і виведення на рівень сучасних розвинених країн світу. Важливими перспективними напрямками щодо порушеної проблематики є обґрунтування специфіки державного управління розвитком системи професійно-технічної освіти на державному та регіональному рівнях.

Ключові слова: державна освітня політика, професійно-технічна освіта.

Постановка проблеми. У проєкті Концепції реалізації державної політики у сфері професійної освіти «Сучасна професійна освіта» на період до 2027 р. визначеною проблемою, «яка потребує розв'язання», є «невідповідність професійної освіти України потребам особи, національної економіки і суспільства». «Проявами проблеми виступають: зростання дефіциту робітничих кадрів на ринку праці України та низька соціально-економічна мотивація суспільства до здобуття професійних кваліфікацій; тенденція до погіршення показників України в міжнародних обстеженнях конкурентоспроможності та інноваційної привабливості, що впливає на економіч-

ний розвиток України; збільшення частки молоді, яка намагається здобувати вищу освіту, у тому числі – за кордоном; втрата привабливості та престижності професійної освіти; зниження соціального статусу педагога професійної освіти» [1]. На нашу думку, вирішенню визначеної проблеми сприятиме виважена державна політика в галузі управління сферою професійно-технічної освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та реалізації державної політики в галузі освіти та її змістові характеристики висвітлені в наукових дослідженнях вітчизняних учених В. Андрущенка, В. Бакуменка, О. Валевського, В. Гальперіної, Д. Дзвінчука,

С. Домбровської, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, М. Мороза, С. Ніколаєнка, В. Огнев'юка, Ю. Палагнюка, Н. Шульги, Л. Яременка й ін.

Порушена проблематика є не тільки пріоритетом науки «Державне управління», а й предметом дослідження правових, політичних, педагогічних наук. На увагу заслуговують дисертаційні дослідження Є. Краснякова «Державна політика в галузі освіти в Україні: теоретико-історичний аспект» (25.00.01 – теорія та історія державного управління; здійснено аналіз формування та реалізації державної політики в галузі освіти в Україні; визначено та проаналізовано основні етапи і напрями формування державної освітньої політики в період сучасного українського державотворення; досліджено міжнародні нормативно-правові акти з питань освіти та їхній вплив на формування державної політики в галузі освіти в Україні) [2]; М. Легенького «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правової регламентації суспільних відносин у сфері освіти, що лягло в основу вироблення відповідних концептуально-методологічних засад, спрямованих на вирішення актуальних науково-прикладних проблем у галузі адміністративного права та таких, що можуть бути використані для формування системного здійснення законотворчого забезпечення реформування вітчизняної освітньої сфери; розкрито стан і генезу адміністративно-правової складової частини державної освітньої політики в контексті новітньої освітньої парадигми та впливу глобалізаційних процесів; у розвиток шляхів реалізації запропонованого принципу багатовекторності, виокремлено систему векторів державної політики в галузі освіти, до яких віднесено вектори геополітики, прогресу, свободи, організації, якості та суспільної інтеграції) [3]; В. Пономаренка «Дослідження та аналіз освітньої політики в Україні» (23.00.01 – теорія та історія політичної науки; визначено основні етапи формування сфери досліджень і аналізу освітньої політики в Україні, обґрунтовано їхні особливості; розкрито дію механізму формування концептуально-понятійного поля досліджень і аналізу освітньої політики у вітчизняній політичній науці) [4]; М. Хитько «Стратегічне планування у системі державного управління освітою» (25.00.02 – механізми державного управління;

розкрито особливості становлення і розвитку підходів до розуміння стратегічного державного планування в освіті; визначено концептуальний базис і методологічні засади аналізу стратегічного планування в освіті як функції та механізму державного управління; запропоновано шляхи оптимізації системи стратегічного державного планування в освіті та її впливу на освітні реформи і процес державотворення в Україні [5]; Н. Шульги «Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку» (25.00.01 – теорія та історія державного управління; обґрунтовано поняття «державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни» та визначено вплив цього феномену на зростання соціально-економічного потенціалу. Виявлено основні тенденції розвитку освітньої політики Європейського Союзу (далі – ЄС). Проведено історико-ретроспективний аналіз розвитку державної освітньої політики на українських землях, які в різні часи входили до складу Австро-Угорської і Російської імперій, Радянського Союзу; розкрито ключові характеристики формування та реалізації державної освітньої політики в незалежній Україні. Запропоновано авторське бачення змістової структуризації чинників, які впливають на державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни. Визначено пріоритети державної освітньої політики в Україні та напрями її вдосконалення [6]. Проте більш детального висвітлення потребують питання державної політики в галузі управління сферою професійно-технічної освіти, характеристики змісту й обґрунтування напрямів цієї важливої сфери в галузі освіти України.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити зміст державної освітньої політики в галузі управління сферою професійно-технічної освіти й обґрунтувати її напрями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безперечним є факт, що від рівня інтелектуального потенціалу суспільства залежить політична і соціальна стабільність держави, безпека і стан громадянського суспільства. Джерелом конкурентоспроможності країни, її соціальної й економічної стабільності виступає освітній чинник, тому розвинені країни світу вважають державну освітню політику одним із головних інструментів свого добробуту й укріплення на міжнародній арені. Динамічний процес щодо державної освітньої політики відбувається і в нашій країні. Державна освітня політика розглядається як «планомірно організована діяльність та відповідно

цілісна, комплексна система заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку», як «концентроване вираження ідеологічних та соціальних принципів, що визначають ставлення держави до функціонування і розвитку галузі, визначають її роль у суспільстві» [7, с. 5].

Термін «державна політика у сфері освіти», або «державна освітня політика» уживається із 60-х рр. ХХ ст., коли роль освіти на державному рівні почали розглядати як важливий чинник економічного розвитку і соціального прогресу, як сферу, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні [8, с. 11].

На переконання Я. Тицької, «використання різних формулювань для позначення поняття «державна політика у сфері освіти» більшість дослідників вважають доречним, адже вони складають один синонімічний ряд: «національна освітня політика», «державна освітня політика», «державна політика в галузі освіти» [9, с. 56].

Концептуалізацію змісту наукових поглядів щодо розуміння поняття «державна освітня політика» подано в табл. 1.

У наукових джерелах, наведених вище, ґрунтовно висвітлюються сутнісні характеристики державної освітньої політики, установлення її взаємозв'язку із соціально-економічними аспектами функціонування суспільства і держави. Із наведених у таблиці 1 визначень державної освітньої політики таким, що найповніше розкриває її сутність, на наш погляд, є визначення, надане Н. Шульгою. На думку дослідниці, «за допомогою складових державної освітньої політики (створення належної інституційно-правової бази, забезпечення відповідного фінансування освітньої галузі, ефективної організації та управління освітою, високого рівня кадрового забезпечення освітнього процесу; зміцнення зв'язку між освітою та наукою тощо) держава коригує і спрямовує розвиток освітньої сфери, формує її зміст, структуру, визначає стратегічні напрями, забезпечує рівний доступ до якісної освіти, сприяє зростанню людського капіталу, прогнозує потребу кадрів для економіки, створює умови для розвитку духовних потреб суспільства тощо» [6, с. 11].

Питання формування і реалізації державної освітньої політики для України не втрачають своєї актуальності, адже освіта як потужний ресурс розвитку держави, професійно-технічна освіта також, потребує модернізації, що зумовлено не тільки вітчизняними, а й загальноєвропейськими і світо-

вими тенденціями. Про це йшлося і в аналітичній доповіді до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України (2018 р.). Державна політика у сфері професійної освіти потребує від уряду «ефективних заходів, спрямованих на модернізацію освіти з урахуванням актуальних світових тенденцій її розвитку» [6, с. 1].

«Освітня політика ґрунтується на конституційних нормах; стратегічних документах розвитку освіти (доктрини, програми, концепції тощо); міжнародних, міждержавних договорах, ратифікованих найвищим законодавчим органом; законах, законодавчих актах; указах і розпорядженнях Президента України; постановах Верховної Ради та Кабінету Міністрів; наказах, розпорядженнях Міністерства освіти і науки, міністерств та відомств, яким підпорядковані заклади освіти; наказах та розпорядженнях регіональних (місцевих) органів виконавчої влади, виданих у межах їхньої компетенції» [8, с. 12].

Новий Закон України «Про освіту» № 2145–VIII від 5 вересня 2017 р., що набрав чинності 28 вересня 2017 р., створює юридичне підґрунтя для системної трансформації системи освіти. Закон регулює широкий спектр питань, пов'язаних із реалізацією права на освіту, визначає сферу відповідальності і повноваження закладів освіти й органів управління на всіх адміністративних рівнях. Також він передбачає оновлення спеціальних законів у сфері освіти, зокрема Закону України «Про професійну та професійно-технічну освіту», а також розроблення та внесення змін до інших законів та підзаконних нормативних актів.

Ухвалений урядом України законопроект «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [16] впорядковує розподіл повноважень між різними рівнями влади щодо управління професійно-технічною освітою. На переконання законодавця, професійна (професійно-технічна) освіта має регіональний характер, тому завдання обласних державних адміністрацій – сприяти її розвитку й ефективному функціонуванню, що передбачає впорядкування питань регіонального замовлення та багатоканальне фінансування, де держава надає субвенцію на здобуття повної середньої освіти та частину держзамовлення із професій загальнодержавного значення. За словами міністра освіти і науки України, «значна частина цього Закону присвячується співпраці з роботодавцями як у контексті розробки стандартів профосвіти, так і у створенні навчального середовища та подальшого працевлаштування випускників» [16]. Зміни, закладені до законопроекту,

Автор і його визначення	Категоріальна сутність визначення	Квінтесенція (авторський погляд)
<p>А. Бердашкевич: «Освітня політика є полем взаємин різних соціальних груп, індивідів щодо використання владних інституцій для реалізації своїх інтересів і потреб в одній із найважливіших сфер суспільного буття – освіти» [10, с. 84].</p>	<p>Владна інституція, реалізує інтереси і побереби індивіда.</p>	<p>Складова частина політики держави, освітня стратегія країни, спрямована на розвиток і вдосконалення її соціально-економічної системи з урахуванням впливу міжнародних процесів і світових освітніх тенденцій, забезпечення прав і свобод особистості шляхом державно-управлінського інструментарію.</p>
<p>Д. Гогін: «Державна освітня політика – це спрямовувальна та регулювальна діяльність держави в галузі освіти, здійснювана нею для досягнення цілком визначених стратегічних цілей і розв’язання завдань загальнодержавного чи лобального значення. Вона визначається на вищому рівні державної влади та реалізується за допомогою законів, указів, постанов уряду, загальнодержавних і міжнародних програм, міжнародних актів (договорів, угод тощо)» [11, с. 56].</p>	<p>Діяльність держави в галузі освіти, реалізується за допомогою законів, указів, постанов.</p>	
<p>Н. Губерська: «Державна політика у сфері освіти – це невід’ємна складова частина загальної освітньої політики держави, зміст якої полягає у формуванні та нормативно-правовому закріпленні загальної стратегії освіти, у визначенні цілей, завдань і відповідних напрямів дії, спрямованих на забезпечення функціонування й розвитку системи освіти» [12].</p>	<p>Невід’ємна складова частина загальної освітньої політики держави, загальної стратегії освіти.</p>	
<p>В. Ковбасюк, В. Ващенко, Ю. Сурмін: «Державна політика у сфері освіти розуміється як система напрямів діяльності держави на шляху розв’язання найбільш важливих проблем і вирішення завдань, що постають перед системою освіти» [13, с. 205]. «Освітня політика – це сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються державою та органами державної влади у сфері освіти, а також засобів, які при цьому застосовуються. Держава впливає або безпосередньо управляє сферою освіти шляхом використання правових, адміністративних, економічних і політичних інструментів, тобто виступає суб’єктом освітньої політики» [13, с. 205]. «Освітня політика є складовою державної політики і входить до складу внутрішньої політики держави, виступає інструментом забезпечення фундаментальних прав і свобод особистості, підвищення темпів соціально-економічного, науково-технічного розвитку та гуманізації суспільства, підвищення освіченості та культури населення тощо. На формування державної освітньої політики впливають міжнародні процеси та світові тенденції розвитку освітньої сфери» [13, с. 205].</p>	<p>Система напрямів діяльності держави в забезпеченні освіти. Сукупність цілей і завдань, які реалізує держава, використовуючи правові, адміністративні, економічні та політичні інструменти. Складник внутрішньої політики держави, інструмент забезпечення прав і свобод особистості, підпадає під вплив міжнародних освітніх процесів.</p>	

<p>К. Корсак: «Національна освітня політика – це сукупність пріоритетів і цілей, які формує уряд або інший вищий орган для здійснення заходів щодо вдосконалення й розвитку системи освіти чи її елементів» [14, с. 112].</p>	<p>Сукупність пріоритетів і цілей щодо вдосконалення й розвитку системи освіти чи її елементів.</p>	
<p>Є. Красняков: «Державна політика в галузі освіти – це складова частина (підсистема) загальнодержавної політики, що включає сукупність певної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного та впроваджувального супроводу стратегій розвитку системи освіти. Державна політика в галузі освіти і державне управління освітою взаємопов'язані» [2, с. 8].</p>	<p>Підсистема загальнодержавної політики; взаємопов'язана з державним управлінням освітою.</p>	
<p>Н. Протасова, В. Луговий, Ю. Молчанова: «Державна освітня політика – система стратегічних цілей і програмних дій державної влади з метою забезпечення функціонування та розвитку освіти» [7, с. 9].</p>	<p>Освітня стратегія державної влади.</p>	
<p>Д. Петрашенко: «Державна освітня політика – складова частина політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення та реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів» [15].</p>	<p>Складова частина політики держави, сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, реалізується за допомогою інструментарію.</p>	
<p>Я. Тицька: «Державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства» [9, с. 57].</p>	<p>Сукупність дій органів державної влади, спрямована на потреби особи.</p>	
<p>Н. Шульга: «Державна освітня політика – інструмент соціально-економічного розвитку України на основі розкриття сутності, складових, концептуальних засад (принципів, чинників, напрямів), пріоритетів і важелів впливу державної освітньої політики; комплекс заходів, які розробляються та здійснюються органами державної влади разом із громадянським суспільством із метою створення умов для розвитку всієї соціально-економічної системи країни шляхом кількісних і якісних змін у галузі освіти» [6, с. 4].</p>	<p>Комплекс заходів, спрямований на розвиток соціально-економічної системи країни.</p>	

узгодженні з Концепцією реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р., якою передбачено проведення реформи професійної (професійно-технічної) освіти, схваленої урядом 12 червня 2019 р. [17].

Головні новації законопроекту «Про професійну (професійно-технічну) освіту» можна об'єднати у три блоки:

1. Забезпечення якості освіти (проведення акредитації освітніх програм за однією або групами професій; створення мережі Центрів професійної досконалості; скасування планових заходів

**Кореляція основних напрямів державної освітньої політики України
і державної освітньої політики у сфері професійно-технічної освіти**

№ п/п	Основні напрями державної освітньої політики України	Напрямами державної освітньої політики у сфері професійно-технічної освіти
1.	Забезпечення громадянам рівного і справедливого доступу до безоплатної якісної освіти.	Забезпечення економічних і соціальних гарантій для реалізації конституційного права на освіту кожним громадянином України незалежно від місця проживання і форми здобуття освіти.
2.	Зниження рівня корумпованості освітньої сфери.	Узгодження мережі професійно-технічних навчальних закладів і системи управління освітою з потребами розвитку національної економіки та запитів ринку праці; забезпечення доступності та безперервності освіти протягом усього життя; формування безпечного освітнього середовища. Створення сучасної матеріально-технічної бази системи професійної освіти та розроблення ефективного механізму її фінансово-економічного забезпечення і належної оплати праці педагогічних працівників.
3.	Підвищення рівня об'єктивності в оцінюванні успішності учнів, студентів, слухачів.	Підвищення якості професійної освіти на інноваційній основі, що передбачає освоєння учнями базових компетенцій науково-дослідної й інноваційної діяльності через їх включення у відповідні практики.
4.	Запровадження демократичних засад у діяльність навчальних закладів.	Створення та забезпечення можливостей для реалізації різноманітних освітніх моделей, створення навчальних закладів різних типів і форм власності.
5.	Удосконалення громадянсько-патріотичного виховання в освіті.	Створення умов для розвитку індустрії сучасних засобів навчання (навчально-методичних, електронних, технічних, інформаційно-комунікаційних тощо). Модернізація структури, змісту й організації професійної освіти на основі компетентнісного підходу й особистісної орієнтації
6.	Подальша інтеграція національної освіти у світовий освітній простір, забезпечення її конкурентоспроможності у світі.	Розроблення нових стандартів професійної освіти. Урахування світового досвіду та принципів сталого розвитку.

державного нагляду: інституційний аудит і позапланові перевірки – поле діяльності Державної служби якості освіти; розроблення за участі роботодавців стандартів освіти й освітніх програм, що зробить зміст освіти найбільш ефективним щодо запитів ринку праці).

2. Децентралізація управління та фінансування закладів (повноваження місцевої влади щодо матеріально-технічного і фінансового забезпечення закладів професійно-технічної освіти і контролю за їхньою діяльністю; автономія ПТНЗ у питаннях організації освітнього процесу; видача ПТНЗ документів про освіту власного зразка; обирання на посаду директора за конкурсом не більш як два терміни поспіль; створення регіональних рад професійної освіти).

3. Розвиток державно-приватного партнерства (створення та спільне фінансування навчально-практичних центрів, лабораторій, майстерень тощо; моніторинг професійної траєкторії випускників та обстеження умов їхнього працевлаштування; активна популяризація робітничих професій) [16].

Основні напрями державної освітньої політики України корелюють із напрямами державної освітньої політики у сфері професійно-технічної освіти. Кореляція цих напрямів подана в таблиці 2.

Висновки. Отже, на підставі викладеного вище ми можемо зробити такі висновки:

– по-перше, державна політика в галузі освіти є невід'ємною складовою частиною утвердження і забезпечення державою прав і свобод людини та їхніх гарантій і ґрунтується на основних принципах освіти в Україні;

– по-друге, реформування професійно-технічної освіти, її модернізація, спрямовані на відновлення, розвиток і виведення на рівень сучасних розвинених країн, є одним із найважливіших завдань державної освітньої політики України;

– по-третє, напрямами вдосконалення державної освітньої політики в Україні у сфері професійно-технічної освіти є:

– забезпечення стабільності вектора державної освітньої політики, спрямованого на реформування професійно-технічної освіти;

– забезпечення високого рівня якості освіти та підготовки висококваліфікованих робітників;

– широке впровадження моніторингових досліджень щодо надання якісних освітніх послуг, працевлаштування та професійного кар'єрного зростання випускників професійно-технічних навчальних закладів освіти, а також наближення якості вітчизняної системи ПТО до міжнародних стандартів якості професійної освіти і навчання;

– координація дій між суб'єктами управління освітою у процесі децентралізації, підвищення компетентності викладачів і майстрів виробничого навчання;

– подальше впровадження в навчально-виробничий процес дуальної форми навчання, що сприятиме високому рівню практичної підготовки майбутніх кваліфікованих робітників;

– забезпечення узгодженості між ринком освітніх послуг і ринком праці;

– більш активне залучення роботодавців до процесу формування державного замовлення на фахівців та визнання їх рівноправним суб'єктом цього процесу.

Серед перспективних напрямів щодо порушеної проблематики, на наш погляд, – обґрунтування специфіки державного управління розвитком системи професійно-технічної освіти на державному та регіональному рівнях.

Список літератури:

1. МОН пропонує до громадського обговорення проєкт Концепції реалізації державної політики у сфері професійної освіти «Сучасна професійна освіта» на період до 2027 р. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-konceptsiyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-profesijnoyi-osviti-suchasna-profesijna-osvita-na-period-do-2027-roku>.

2. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти в Україні: теоретико-історичний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2012. 21 с.

3. Легенький М. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2018. 513 с.

4. Пономаренко В. Дослідження та аналіз освітньої політики в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.01. Київ, 2010. 21 с.

5. Хитько М. Стратегічне планування у системі державного управління освітою: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2019. 20 с.

6. Шульга Н. Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку України : автореф. ... докт. наук держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2018. 36 с.

7. Державне управління у сфері освіти : глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол. : Н. Протасова та ін. ; за заг. ред. Н. Протасової. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

8. Красняков Є. Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти. *Шлях освіти*. 2006. № 4. С. 11–13.

9. Тицька Я. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23). С. 55–60.

10. Бердашкевич А. Основные принципы формирования и реализации государственной политики. *Вестник Московского университета*. Серия 12 «Политические науки». 2001. № 4. С. 83–94.

11. Гогин Д. Государственная образовательная политика Российской Федерации на современном этапе : дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Москва, 2005. 218 с.

12. Губерська Н. Державне регулювання вищої освіти в умовах демократизації публічних відносин в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 153–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_2_27.

13. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

14. Корсак К. Освіта, суспільство, людина у ХХІ ст. : інтегрально-філософський аналіз. Київ : Вид-во НДПУ, 2004. 222 с.

15. Петрашенко Д. Державна освітня політика України на сучасному етапі: цілі, складові, перспективи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. С. 141–144.

16. Про професійну (професійно-технічну) освіту : законопроект. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/yakouy-maye-stati-profosvita-v-ukrayini-uryad-uhvaliv-zakonoprojekt-pro-profesijnu-profesijno-tehnicnu-osvitu>.

17. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р. : розпорядження від 12 червня 2019 р. № 419-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-profesijnoyi-profesijno-tehnicnoyi-osviti-suchasna-profesijna-profesijno-tehnicna-osvita-na-period-do-2027-roku-i120619>.

Hren L.M. STATE POLICY IN THE AREA OF VOCATION-AND-TECHNICAL SPHERE MANAGEMENT: CONTENTS CHARACTERISTIC AND DIRECTIONS' SUBSTANTIATION

The article analyzes dissertation researches on forming and realization of state policies in education sphere of Ukraine by the following authors: Ye. Krasniakov "State policies in the area of education in Ukraine: theoretic-and-historic aspect" (25.00.02 – theory and history of state management); M. Leghenky "Administrative and legal foundations of forming and realization of state policies in the sphere of education"; V. Ponomarenko "Research and analysis of education policies in Ukraine" (23.00.01 – theory and history of political science); M. Khytko "Strategic planning in the system of education's state management" (25.00.12 – state management mechanisms) and by N. Shulga "State education policies as an instrument of socio-economic development" (25.00.01 – theory and history of public management). There are considered the conceptualization of scientific views' contents regarding the essence of the notion of "state educational policy", clarifies the contents and directions of state educational policy in the sphere of vocation-and-technical training management. It is established that solving the problems facing vocational training in Ukraine (growing deficit of working professions employees in Ukraine's labor market and low motivation on behalf of society to obtaining working qualifications; the tendency of worsening Ukraine's positions in international researches of competitiveness and investment attractiveness that influence economic development of Ukraine; increase in the share of youths trying to obtain higher education, including those studying abroad; loss of attractiveness and prestige of vocational training; decrease in social status of a pedagogue in vocational training) will be enhanced by well-balanced state policies in the area of managing vocation-and-technical training sphere. There are viewed main novelties of the draft law "On vocational (vocation-and-technical) training" which can be grouped into the three blocks: 1. Ensuring training quality. 2. Decentralizing of management and financing of establishments. 3. Development of state-private partnership. It is proved that the directions of state educational policy in the sphere of vocation-and-technical training management correlate with the main directions of state educational policies of Ukraine that determines reforming and modernizing of vocation-and-technical training as one of the crucial goals of educational policies of the state: its renovation, development, and leading to the level of modern developed countries of the world. An important and perspective direction of the problematics in question is substantiation of peculiarities of vocation-and-technical training system's state management at both the state and regional levels.

Key words: state educational policies, vocation-and-technical training management.

Зінченко Г.К.

Університет митної справи та фінансів

ВИКОРИСТАННЯ КРАУДСОРСИНГУ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянута історія виникнення терміна та можливі шляхи застосування краудсорсингу в публічному управлінні. З'ясовано сфери публічного управління, у яких використання краудсорсингу має дати найбільший позитивний ефект. Визначено необхідність запровадження краудсорсингу як ефективного механізму прямої демократії, до практики реалізації регіональних програм на всіх етапах і публічного управління взагалі. Розглянуті переваги та недоліки використання краудсорсингу органами державної влади та місцевого самоврядування під час виконання ними своїх функцій. Запропоновано механізми підвищення ефективності використання переваг краудсорсингу та нівелювання його недоліків. Установлено, що регіональний рівень формування публічної політики має істотну перевагу перед державним рівнем у тому, що проблеми, які вирішуються на цьому рівні, наближені до населення, що проживає на певній території, сприймаються та відчуються гостріше. Тому використання краудсорсингу для вироблення альтернатив щодо формування політики на регіональному рівні має дати реальні результати. Оскільки під публічною політикою ми розуміємо цілеспрямований процес взаємодії органів публічної влади та громадськості щодо розроблення стратегічного напрямку розвитку в певній галузі чи сфері, то використання краудсорсингу дозволить досягти ще однієї мети публічної політики: вона точно буде спрямована на досягнення суспільних цілей і відповідатиме суспільним інтересам. Мережевий мозковий штурм буде корисно використовувати на декількох стадіях процесу вироблення політики: від визначення проблеми, через генерування й оцінювання альтернатив до моніторингу результатів. Визначено, що важливим аспектом у контексті залучення громадян до активної участі у вирішенні проблем регіонального та місцевого розвитку є мотивація до їх партисипації. Необхідним завданням регіональних органів влади та місцевого самоврядування є створення таких мотиваційних чинників і критеріїв оцінювання результатів, щоб учасники процесу змогли їх зрозуміти та побачити свій реальний особистий внесок. Визнаним фактом є те, що колектив формується й ефективно співпрацює, коли його учасники емоційно зближуються, і це зближення не нав'язане згори, а спричинено внутрішніми потребами та мотиваційними чинниками.

Ключові слова: механізми публічного управління, публічне управління, краудсорсинг, регіональне управління, субсидіарність, партисипація.

Постановка проблеми. Визначений Україною курс на розбудову «цифрового» суспільства, що закріплений Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр., надає можливість отримувати послуги від держави, ефективно співпрацювати, взаємодіяти з органами державної влади за допомогою електронних пристроїв (мобільні гаджети). На перший план виходять інноваційні технології, які дозволяють надати рівний доступ усім громадянам до інформації, послуг і знань, а також створення та популяризація різноманітних додатків і вебресурсів, що спрямовані на підвищення якості надання послуг у різних сферах. У цьому контексті зростає можливість використання краудсорсингу. Зазвичай цей метод ефективно використовується бізне-

сом для вирішення виробничих завдань. Однак в усьому світі визнається необхідність та визначається важливість використання цього інструменту і в публічному управлінні.

Ступінь розробленості проблеми. Проблема краудсорсингу є досить новою для науки. З'ясуванню сутності цього поняття та можливостей використання краудсорсингу в публічному управлінні присвячені статті В. Іванова, Г. Калініної, О. Карого, О. Кіреєвої, Я. Панаса й ін.

Однак недостатньо дослідженим залишається аспект використання краудсорсингу у процесі формування публічної політики на регіональному рівні.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основних напрямів використання

краудсорсингу у процесі формування публічної політики на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інструмент краудсорсингу не є новим, але саме цифровий простір, зокрема Інтернет, зробили його доступним, простим у використанні в багатьох сферах суспільної діяльності.

Піонером на шляху використання краудсорсингу у вирішенні завдань суспільства вважають уряд Великої Британії, який оголосив нагороду за розроблення методу обчислення довгої на морі. У розробленні методу могли брати участь всі охочі.

Ідея краудсорсингу стала поширюватися значно раніше, ніж виник цей термін. У 2004 р. журналістом Джеймсом Шуров'ескі видана книга «Мудрість натовпу», у якій він доводив думку про те, що за правильно визначених умов пошук рішення будь-якої проблеми за підтримки сукупних знань багатьох людей може бути більш ефективним, ніж використання знань та досвіду декількох осіб.

У 2006 р. журналістом, письменником і редактором журналу "Wired" Джеффом Хау (Jeff Howe) у статті «Схід краудсорсингу» уперше запропоновано поняття «краудсорсинг» (англ. *crowdsourcing*, *crowd* – «натовп» і *sourcing* – «використання ресурсів»), сутність якого зводиться до передачі окремих виробничих функцій невизначеному колу осіб (на підставі публічної оферти, без укладання трудового договору) [8].

Пошук та використання ресурсів для вирішення проблем поза межами організації не є новим напрямом у процесі ухвалення управлінських рішень. На даний час досить поширений аутсорсинг, коли організації залучають сторонніх експертів для виконання конкретних завдань або проєктів. Аутсорсингові ресурси зазвичай залучаються у сфері набору персоналу або надання юридичних, бухгалтерських, логістичних чи IT-послуг. Це дозволяє максимально ефективно використовувати ресурси й отримувати якісні послуги, а також нестандартні для організації методи вирішення проблем. До того ж організація може зосередитись на своїй основній діяльності, не відволікаючись на виконання обслуговуючих функцій.

На відміну від аутсорсингу, у краудсорсингу до вирішення одного питання залучається група людей, які мають змогу висловити свої думки щодо вирішення проблеми, а замовник може обрати найкращий варіант за змістом і за вартістю. Отже, коли компанія використовує краудсорсинг,

вона має не тільки можливість вибору оптимального варіанту, але і може скоротити свої фінансові витрати на вирішення поставлених завдань.

Використання цього інструменту значно скоротило розбіг між професіоналами й аматорами в різних сферах, дозволило залучати для вирішення завдань так званий «мережевий натовп», крім тих практичних завдань, які потребують спеціальної підготовки. Його ще можна охарактеризувати як «мережевий мозковий штурм». Найскравішим та найвідомішим прикладом використання краудсорсингу є написання Вікіпедії.

Зазвичай до краудсорсингу залучаються ентузіасти, які працюють не заради отримання винагороди, а з метою самореалізації. Результати їхньої роботи можуть бути значно вагомішими, ніж результати роботи обмеженого кола експертів. До того ж попросити допомоги в користувачів Мережі значно дешевше, ніж наймати видатних експертів.

Однак, як і будь-який інший дослідницький метод, краудсорсинг має свої переваги і недоліки. До переваг краудсорсингу можна віднести:

- велике охоплення аудиторії;
- залучення великої кількості талановитих користувачів;
- різноманітність варіантів вибору;
- доступність;
- швидкість;
- участь на добровільних засадах;
- структурованість;
- економію ресурсів.

Серед слабких сторін краудсорсингу можна назвати такі:

- натовп не може бути абсолютно розумним і висувати розумні ідеї, можлива їхня некорисність для справи, так званий «шум»;
- несправедливий принцип винагороди;
- якість результату;
- витік цінної інформації;
- велика кількість недобросовісних замовників і виконавців, можливість шахрайства у Мережі;
- неорганізованість і непередбачуваність натовпу [4, с. 233].

Однак ці недоліки можуть коригуватися з допомогою оновлення методик використання краудсорсингу та правильно структурованих завданнях.

Існує декілька сфер, де використовується краудсорсинг. По-перше, це вирішення деяких завдань у бізнесі. По-друге, вирішення соціальних або суспільних проблем. По-третє, обговорення політичних і державних проблем з розглядом законо-

проектів, виробленням альтернатив для вирішення проблем розвитку регіону чи якоїсь місцевості [8]. Саме третя сфера застосування має викликати живий інтерес органів публічного управління.

Цікавим прикладом використання краудсорсингу в Україні було формування передвиборчої програми В. Зеленського. Майданчиками, на яких використовувався цей інструмент, стали соціальні мережі, де виборці надавали пропозиції щодо включення нагальних проблем, що потребують вирішення, до виборчої програми кандидата. У травні 2019 р. запущено сайт програми LIFT (т. з. Соціальний ліфт), який дозволить людям із новими ідеями з перетворення України в різних сферах прийти в політику і реалізувати свої ідеї в управлінні країною. Мета цієї програми – об'єднати кваліфікованих фахівців для здійснення позитивних зрушень і розвитку України. Тут можна побачити використання обох інструментів: краудсорсингу й аутсорсингу, у який згодом може перевтілитись перший. До того ж це має сприяти здійсненню вертикальної соціальної мобільності, яка буде визначатися зміною статусного набору (доступ до влади, можливе збільшення доходу, підвищення престижу діяльності).

Як зазначає Г. Калініна, «у процесі комунікації громадян з органами державної влади може бути використана технологія краудсорсингу з метою гармонізації відносин у системі «громадяни – суспільство – держава», а також для активного «громадянського опору» стосовно тих чи інших нерациональних, руйнівних або негативно забарвлених державних чи регіональних практик, ініціатив або інститутів» [4, с. 236].

Однією з найуспішніших реформ, що відбуваються зараз в Україні, може бути названа реформа децентралізації. Із січня 2019 р. вона розпочала свій новий етап, основні завдання якого такі:

1. Затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів.

2. Передача повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями й органами за принципом субсидіарності.

3. Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування.

4. Формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування й органах виконавчої влади.

5. Упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

6. Розвиток форм правового народовладдя: виборів, референдумів.

7. Удосконалення механізму координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади [9].

Ці нові завдання не можуть бути виконані старими методами. Система регіонального управління повинна бути гнучкою та швидко реагувати на потреби громадськості, водночас не втручатися в повноваження органів місцевого самоврядування.

Розглянемо цикл вироблення політики (рис. 1):

Виходячи з визначених етапів, необхідно з'ясувати, коли застосування краудсорсингу буде виправданим і ефективним.

Регіональний рівень формування публічної політики має істотну перевагу перед державним рівнем, адже проблеми, які вирішуються на цьому рівні, наближені до населення, що проживає на певній території, сприймаються та відчуваються гостріше. Використання краудсорсингу для вироблення альтернатив щодо формування політики на регіональному рівні має дати реальні результати.

Способи, якими можуть бути запропоновані альтернативи вирішення нагальних проблем, можуть бути різними: через спеціальні платформи е-демократії, у спеціальних розділах на вебсто-



Рис. 1. Цикл вироблення політики (джерело: [1, с. 53])

рінках органів публічної влади, через соціальні мережі.

Оскільки під публічною політикою ми розуміємо цілеспрямований процес взаємодії органів публічної влади та громадськості щодо розроблення стратегічного напрямку розвитку в певній галузі чи сфері, то використання краудсорсингу дозволить досягти ще однієї мети публічної політики: вона точно буде спрямована на досягнення суспільних цілей і відповідатиме суспільним інтересам. Мережевий мозковий штурм буде корисно використовувати на декількох стадіях процесу вироблення політики: від визначення проблеми, через генерування й оцінювання альтернатив до моніторингу результатів.

Важливим аспектом, який не можна не розглянути в контексті залучення громадян до активної участі в розв'язанні проблем регіонального та місцевого розвитку, є мотивація до їх партисипації. Необхідним завданням регіональних органів влади та місцевого самоврядування є створення таких мотиваційних чинників і критеріїв оцінювання результатів, щоб учасники процесу змогли їх зрозуміти та побачити свій реальний особистий внесок.

Визнаним фактом є те, що колектив формується й ефективно співпрацює, коли його учасники емоційно зближуються, і це зближення не нав'язане згори, а викликано внутрішніми потребами та мотиваційними чинниками.

Проблема, яка постає перед органами влади й органами місцевого самоврядування, полягає в тому, щоби визначити, як спонукати громадян брати участь у колективних діях без попереднього примусу. Браснт і Вайт звели проблему емоційного приєднання до колективної участі до простого рівняння (цит. за [3]):

$$P = [(B \times P_r) - (C + OC)]R,$$

де B – вигоди; P_r – імовірність отримання вигоди; C – прямі витрати (у формі праці, грошей, інших ресурсів); OC – вартість утрачених можливостей (вартість часу); R – ступінь ризику.

Участь серед індивідів виявляється вищою, якщо обіцяні їм вигоди не лише привабливі, а й характеризуються високою вірогідністю того, що вони реально будуть забезпечені. І якщо прямі витрати або витрати у вигляді втраченого часу не надто знижують ці вигоди. Одержаний результат множить на ступінь ризику, з яким індивід готовий змиритися, беручи участь у певному виді діяльності [3].

До необхідних елементів для конструктивної участі громадськості можемо віднести:

- ініціативу та бажання здійснити зміни;
- відданість справі;
- знання методів участі громадськості;
- обізнаність і освіту;
- співпрацю з місцевою владою;
- досягнення успіху кожною зацікавленою стороною;
- планування та впровадження;
- прозорість;
- гнучкість;
- залучення спеціалістів [3].

Варто погодитись із думкою О. Кіреєвої, що конкретний орган влади не може використовувати краудсорсинг на постійних засадах, оскільки проблематично протягом тривалого часу забезпечити активність і мотивацію громадськості. Використання краудсорсингу повинно виходити з розуміння стану проблеми і специфіки діяльності конкретного органу влади, урахувати чинні законодавчі норми, прийняту систему і структуру управління тощо, оскільки без цього підвищуються ризики формального підходу до вирішення проблем [6, с. 75].

Необхідність активного застосування краудсорсингу органами влади зумовлена результатами, які вони можуть отримати, як-от:

- формування позитивного політичного іміджу завдяки поліпшенню взаємодії зі споживачами публічних послуг;
- формування позитивного управлінського іміджу завдяки впровадженню сучасних управлінських технологій;
- створення банку інноваційних і реалістичних ідей;
- підвищення якості нормативних і методичних документів завдяки громадській експертизі;
- формування команди професійних і громадських експертів;
- оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципове громадське і професійне значення;
- підвищення ефективності бюджетних витрат завдяки заміні дорогих професіоналів на колективний розум [2].

Висновки. Отже, не можна недооцінювати можливостей використання методу краудсорсингу органами публічного управління взагалі та регіональними органами влади зокрема, оскільки це, по-перше, наближає владу до суспільства; по-друге, дозволяє швидко та більшими обсягами генерувати ідеї. Ефективність використання цього інструменту доведена бізнесом і маркетингом, тому органи публічної влади мають взяти його на

озброєння та надалі застосовувати у своїй діяльності.

Основним результатом, який може бути отриманий органами публічного управління за умови застосування краудсорсингу, є відповідність ухвалених державних рішень інтересам різних груп населення, підвищення рівня довіри до органів влади, отримання оптимальних результатів управління за мінімального витрачання ресурсів, вирішення поточних питань і визначення завдань на перспективу, об'єктивне оцінювання роботи центральних органів виконавчої влади, забезпечення

підвищення якості життя, підвищення рівня задоволеності громадян послугами, наданими державними інститутами.

У контексті усвідомлення необхідності використання новітніх управлінських методів у формуванні регіональної політики подальшого дослідження потребують розроблення нормативно-правових засад використання краудсорсингу в управлінській діяльності та розроблення методології використання краудсорсингу у процесі формування політики на центральному і регіональному рівнях.

Список літератури:

1. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
2. Иванов В., Коробова А. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий. Москва : Инфра-М, 2012. 383 с.
3. Ільченко Н. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2000. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=156> (дата звернення: 11.04.2019).
4. Калініна Г. Краудсорсинг як інноваційний управлінський інструмент і змістова компонента навчального посібника для керівників. *Проблеми сучасного підручника*. 2015. Вип. 15 (1). С. 230–239.
5. Карий О., Панас Я. Краудсорсинг як інструмент менеджменту: приклади вирішення місцевих проблем. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління*. 2016. № 847. С. 213–219.
6. Кіресєва О. Краудсорсинг як інноваційний інструмент участі громадськості в публічному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 72–78.
7. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n14> (дата звернення: 11.04.2019)
8. Краудсорсинг : стаття. *Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B3> (дата звернення: 15.04.2019)
9. Про реформу. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 12.04.2019)
10. Что такое краудсорсинг? URL: http://crowdsourcing.ru/article/what_is_the_crowdsourcing (дата звернення: 12.04.2019).

Zinchenko G.K. USE OF CROWDSORSING IN THE PROCESS OF POLICY FORMATION AT REGIONAL LEVEL

The article deals with the origin of the term and possible ways of applying crowdsourcing in public administration. The areas of public administration in which the use of crowdsourcing should have the greatest positive effect are revealed. The necessity of introduction of crowdsourcing, as an effective mechanism of direct democracy, to the practice of implementing regional programs at all stages and public administration in general is determined. The advantages and disadvantages of use of crowdsourcing during the performance of their functions by public authorities and local self-government bodies are considered. The mechanisms of increasing the efficiency of using the advantages of crowdsourcing and leveling its disadvantages are proposed. It is established that the regional level of public policy formation has a significant advantage over the state level because the problems solved at this level are close to the population living in a certain territory so they are perceived and felt more acutely. Therefore the use of the crowdsourcing to develop alternatives to policy making at the regional level should give real results. It is suggested that as a public policy, we mean a deliberate process of interaction between public authorities and the public regarding the development of the strategic direction of the development in a particular sector or sphere, the use of crowdsourcing will achieve one more goal of public policy: it will certainly be aimed at achieving social goals and it will respond to public interest. Network brainstorming will be useful to use at several stages of the policy development process: from

problem definition, through generating and evaluating alternatives to monitoring results. It is determined that an important aspect in the context of involving citizens in active participation in solving problems of regional and local development is motivation for their participation. The task of regional authorities and local self-government is to create such motivational factors and criteria for evaluating the results so that participants in the process can understand them and see their real personal contribution. It is a recognized fact that the team is formed and effectively cooperates when its members are emotionally converging, and this convergence is not imposed from above, but due to internal needs and motivational factors.

Key words: *mechanisms of public administration, public administration, crowdsourcing, regional management, subsidiarity, participation.*

Ільєнко А.С.

Національний університет цивільного захисту України

ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ, ЗАГРОЗИ ТА МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ

У статті проведено дослідження основних науково-теоретичних і методологічних підходів до вирішення питання комплексного аналізування стану енергетичної безпеки на національному рівні. Проаналізовано наявні підходи до класифікації загроз енергетичній безпеці держави. Встановлено, що на ситуацію впливають три найсуттєвіших аспекти: критична залежність від імпорту енергоресурсів, наявність надмірних транзитних потужностей та енергоємність валового внутрішнього продукту. Однією з найвагоміших загроз енергетичній безпеці України є значний рівень залежності від імпорту енергоносіїв, що несе ризики економічного та політичного впливу інших держав, залежність від світової кон'юнктури ринку. Виділено основні загрози національній безпеці держави в енергетичній сфері. У 2018 році збереглися суттєві загрози забезпеченню енергетичної самодостатності, зокрема нарощуванню ресурсної бази (88% уже розвіданих малих родовищ вуглеводнів не експлуатуються або законсервовані), скороченню імпорту та збільшенню власного видобутку енергетичних ресурсів. Запуск «Північного потоку – 2» у 2020 році викликає нову загрозу, яка полягає в неможливості повного забезпечення потреб України у природному газі в разі припинення російського транзиту.

Виявлено тенденцію до поступової нейтралізації загроз енергетичній безпеці за допомогою зменшення імпорту природного газу й диверсифікації поставок. Обґрунтовано думку, що постійний моніторинг загроз енергетичній безпеці необхідний для захисту національних інтересів України, є основою гарантування енергетичної безпеки.

Ключові слова: енергетична безпека, загрози енергетичній безпеці, енергоємність ВВП, енергоефективність, енергетична самодостатність, заходи державного регулювання.

Постановка проблеми. Енергетична безпека на сьогодні є однією з найважливіших складових частин економічної безпеки країни, оскільки лише за надійного забезпечення паливно-енергетичними ресурсами можливе повноцінне функціонування всіх економічних і державних інституцій.

У сучасному світі енергетика є основою практично всіх сфер життєдіяльності та не лише відіграє вирішальну роль в економічному прогресі країни, а й виступає базою забезпечення сталого розвитку суспільства загалом. Водночас уважати рівень енергетичного забезпечення держави (суспільства) цілком надійним за будь-яких соціально-політичних умов неможливо. В умовах глобалізаційних впливів позиції держав, що є енергетичними донорами, відрізняються підвищеною нестабільністю, непередбачуваністю, політичним егоїзмом і агресивністю. Як наслідок, країни, що були й залишаються енергетичними споживачами, постають перед необхідністю розбудови власних систем гарантування енергетичної безпеки, ефективність яких має урівноважувати дисфункціо-

нальні впливи (виклики, загрози, небезпеки), що продукуються міжнародним середовищем.

Прогноз учених, що до 2050 р. можна очікувати подвоєння попиту на енергоресурси, спричиняє доцільність дослідження енергетичної безпеки як функціональної складової частини економічної та національної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади й актуальні питання енергетичної безпеки України відображено у працях відомих вітчизняних науковців: В. Баранніка, З. Варналія, А. Гальчинського, В. Гейця, М. Земляного, М. Ковалка, Л. Криворучького, В. Ліра, Р. Подольця, Ю. Руденка, В. Саприкіна, Б. Стогнія, О. Суходолі, А. Сухорукова, В. Точіліна, А. Шевцова, А. Шидловського. Але попри значну кількість ґрунтовних наукових і науково-практичних досліджень у цій сфері низка питань, зокрема таких, що стосуються визначення основних загроз та гарантування енергетичної безпеки, ще недостатньо розроблені.

Постановка завдання. Мета статті – визначити сутність і зміст енергетичної безпеки як

функціональної складової частини економічної безпеки, визначити основні виклики та загрози енергозабезпечення України й основні механізми державного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з основних складових частин рівня життя людини та сталого економічного розвитку держави є енергетика. Згідно зі ст. 17 «Захист суверенітету і територіальної цілісності України» Конституції держави, гарантування її економічної й інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього українського народу [7]. Економічна безпека неможлива без енергетичної незалежності, бо енергетика є однією з основних складових частин успішного розвитку економіки.

Спеціалісти дають різні визначення енергетичній безпеці. Так, влучне визначення енергетичної безпеки – «це своєчасне, повне і безперервне забезпечення паливом та енергією необхідної якості матеріального виробництва, невиробничої сфери, населення, комунально-побутових й інших споживачів; запобігання шкідливому впливу на довкілля; транспортування, перетворення і споживання паливно-енергетичних ресурсів в умовах сучасних ринкових відносин, тенденцій та показників світового ринку енергоносіїв» – наведено в постанові Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) [15].

Схоже по суті визначення дає О. Суходоля, який вважає, що «енергетична безпека – це стан захищеності життєво важливих «енергетичних інтересів» особистості, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує безперервне задоволення споживачів економічно доступними паливно-енергетичними ресурсами прийнятної якості за нормальних умов й у надзвичайних ситуаціях» [21].

В Енергетичній стратегії на період до 2030 р. також дано влучне визначення енергетичної безпеки в сучасному розумінні – «це досягнення стану технічно надійного, стабільного, економічно ефективного та екологічно прийнятного забезпечення енергетичними ресурсами економіки і соціальної сфери країни, а також створення умов для формування й реалізації політики захисту національних інтересів у сфері енергетики» [9].

А. Шидловський і М. Кавалко пропонують таке визначення: енергетична безпека як одна із найважливіших складових частин економічної безпеки проявляється, по-перше, як стан забезпечення держави паливно-енергетичними ресурсами, що гарантують її повноцінну життєдіяльність і, по-друге, як стан безпеки енергетичного

комплексу та здатність енергетики забезпечити нормальне функціонування економіки, енергетичну незалежність країни. Політична й енергетична незалежність взаємозумовлені [11, с. 370]

По-іншому визначає цю дефініцію К. Денчев: економічна безпека для країн-імпортерів – це передусім забезпечення надійності їх енергопостачання, диверсифікація джерел постачання енергоресурсів, гарантування безпеки енергетичної інфраструктури, упровадження нових технологій для зниження залежності від імпорту енергоресурсів. Для країн-експортерів – це закріплення на стратегічних ринках за економічно вигідними цінами, забезпечення капіталу та фінансування інвестицій в інфраструктуру та розроблення ресурсів [2, с. 34].

«Методика розрахунку рівня економічної безпеки України», ухвалена КМУ, дає таке визначення енергетичної безпеки – «це такий стан економіки, який забезпечує захищеність національних інтересів в енергетичній сфері від наявних і потенційних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру, дає змогу задовольняти реальні потреби в паливно-енергетичних ресурсах для забезпечення життєдіяльності населення та надійного функціонування національної економіки в режимах звичайного, надзвичайного та воєнного станів» [8].

У Законі України «Про засади державної політики у сфері енергетичної безпеки України» термін «енергетична безпека» уживається в такому значенні: це стан функціонування паливно-енергетичного комплексу та національної економіки загалом, за якого всі споживачі мають постійний безперервний доступ до послуг енергозабезпечення в повному необхідному обсязі за прийнятних економічних, екологічних та соціальних умов [18].

Проблеми забезпечення української економіки та соціальної сфери енергетичними ресурсами достатньої кількості та якості є одними з найважливіших для держави. За часів незалежності ця проблема домінує за кожного складу уряду й українського політикуму загалом. Це проблема, яка виходить далеко за межі економічних важелів вирішення. На ситуацію впливають три найсуттєвіших аспекти: критична залежність від імпорту енергоресурсів, наявність надмірних транзитних потужностей та енергоємність валового внутрішнього продукту (далі – ВВП).

Залежність України від імпорту первинних енергоресурсів на сьогодні становить приблизно 61%. У структурі споживання первинних енергоресурсів домінує природний газ – приблизно 40%.

Питома вага споживання нафти становить 20%, вугілля – 20%, ядерного палива – майже 15%, на долю відновлюваних джерел залишається 4–5% [3]. Високий рівень споживання газу (у середньому – удвічі вище, ніж в Європейському Союзі (далі – ЄС)) створює і найбільш серйозні проблеми в енергетичній незалежності України. Вирішення газового питання давно вийшло з економічної площини в політичну.

Використання первинної енергії на одиницю вартості ВВП узагалі в Україні є катастрофічним: приблизно 0,6 кг умовного палива на одну гривню ВВП. Це перевищує середньосвітовий рівень у 2,6 рази, а середньоєвропейський – у 3,3 рази [27]. Така висока енергоємність ВВП не є несподіванкою ні для кого. Головна причина цього – суттєве технологічне відставання як у виробництві та транзиті енергії, так і у використанні. На сьогодні жодна з галузей національної економіки не відповідає світовим стандартам енергозбереження. Та і сама структура національної економіки дуже далека від вимог сучасного світового технологічного укладу. Але змінити щось суттєво та швидко в цьому стані справ майже неможливо. На думку експертів, в енергетичній сфері потрібно щонайменше 120 млрд дол. Сполучених Штатів Америки (далі – США) для реалізації лише нагальних заходів щодо реформування цієї сфери. Про вихід на рівень світових технологій цілих галузей національної економіки взагалі не йдеться [10, с. 85].

Спеціалісти Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України в межах широковідомого дослідження відзначають, що заходи державного регулювання щодо гарантування енергетичної безпеки можна розділити на превентивні та ліквідаційні [28]. До превентивних заходів віднесено енергозбереження, диверсифікацію джерел надходження енергоносіїв, стимулювання видобутку основних видів палива і виробництва електроенергії, використання нетрадиційних та відновлювальних видів енергії. Їх реалізація має сприяти формуванню в Україні менш уразливої до енергетичних потрясінь економіки. До ліквідаційних заходів віднесено створення в Україні стратегічних газових і нафтових резервів, підконтрольних державним органам, та системи розподілу нафти і газу в разі серйозних порушень в інфраструктурі забезпечення споживачів. Ці заходи покликані вирішувати поточні проблеми.

Державна позиція щодо досліджуваних питань також викладена в багатьох джерелах. Зокрема, «Нова енергетична стратегія України – 2020»

(далі – «НЕС – 2020») містить результати багатогранного аналізу ситуації та широкий спектр пропозицій щодо стабілізації ситуації в енергетичній сфері. У резюме «НЕС – 2020» зазначено: «Для досягнення головних цілей «НЕС – 2020» визначаються такі загальні завдання: а) гарантування енергетичної незалежності, включаючи створення стратегічних резервів, диверсифікацію джерел і шляхів постачань; б) зниження енергоємності ВВП до 2020 р. на 20% порівняно із 2012 р.; в) функціонування конкурентних і прозорих ринків електроенергії, тепла, газу, нафти та нафтопродуктів, вугілля тощо з урахуванням чинника зовнішньої агресії; г) оптимізація енергетичного балансу за критеріями ефективності та результативності; ґ) забезпечення надійного функціонування енергетичної інфраструктури, у т. ч. захист критичних об'єктів; д) інвестиційна привабливість (залучення інвестицій); е) удосконалення законодавства, що регулює діяльність енергетичного сектора з урахуванням вимог *acquis communautaire*; є) підготовка кадрів та науково-технічне забезпечення» [9].

Саме поняття енергетичної безпеки держави в «НЕС – 2020» представлено такою формулою: «Базова конфігурація формули енергетичної безпеки: енергозаощадження й енергоефективність + власні енергоресурси (вугілля, природний газ, нафта, біомаса + інші відновлювані джерела енергії) + диверсифікація імпорту + стратегічні резерви + інтеграція в енергетичний простір ЄС (сполучені та синхронізовані енергетичні мережі)» [9].

У 2018 р. відчутно загальмувалася реалізація передбачених Законом України «Про ринок природного газу» [6] засад його функціонування, заснованих на принципах вільної конкуренції, належного захисту прав споживачів і безпеки постачань. Фактично зупинено процес відокремлення транспортування газу від інших видів діяльності Акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»» (далі – АТ «НАК «Нафтогаз України»»). Хоча відповідні робочі групи створені ще у травні 2018 р., досі не вибрано навіть його моделі [20]. Секретаріат Енергетичного співтовариства [22] та Рада асоціації Україна – ЄС [4] покладають відповідальність за гальмування процесу на керівництво АТ «НАК «Нафтогаз України»», яке, натомість, наполягає на неможливості відокремлення щонайменше до завершення транзитного контракту з Акціонерним товариством (далі – АТ) «Газпром». Оскільки створення кваліфікованого і незалежного оператора газотранспортної системи та його

сертифікація в ЄС є тривалим процесом, укладання у 2020 р. довгострокової угоди на транзит російського газу «за європейськими правилами» ставиться під загрозу.

У березні 2018 р. стало зрозумілим, що ніхто з потенційних партнерів не готовий гарантувати завантаження ГТС України в обсягах, достатніх для її ефективного функціонування, та вкладати кошти в її модернізацію. Визначитися з питанням вибору партнера щодо забезпечення модернізації та завантаження ГТС України можна лише після вирішення питання відокремлення транспортування газу від інших видів діяльності АТ «НАК «Нафтогаз України»».

Новою загрозою, що виникла у 2018 р., стала затримка з формуванням роздрібного сегмента газового ринку через покладання на АТ «НАК «Нафтогаз України»» та АТ «Укргазвидобування» спеціальних обов'язків для забезпечення суспільних інтересів (ПСО) [14]. Водночас серія коригувань, внесена КМУ у відповідне положення, фактично унеможливила розвиток конкуренції в цьому сегменті [19].

У березні 2019 р. заборгованість контрагентів, які отримують газ від АТ «НАК «Нафтогаз України»» на пільгових умовах, досягла 73,8 млрд грн [5]. Загостренню боргової проблеми сприяло покриття тарифом на розподіл природного газу лише 70% затрат на здійснення цієї діяльності. Нестача коштів і кваліфікованого персоналу призвели до перенесення запровадження повного приладового обліку природного газу на 1 січня 2021 р. [12].

У 2018 р. збереглися суттєві загрози забезпеченню енергетичної самодостатності, зокрема нарощуванню ресурсної бази, скороченню імпорту та збільшенню власного видобутку енергетичних ресурсів.

Через недотримання термінів ухвалення нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Концепції розвитку газовидобувної галузі України [17], не виконано завдання нарощування видобутку. У зведеннях АТ «Укргазвидобування» зростання видобутку із 14,5 до 15,5 млрд куб. м у 2015–2018 рр. є фактично співрозмірним із заявленим ростом виробничо-технологічних втрат компанії впродовж цього періоду (зросли з 0,6 до 1,5 млрд куб. м) [3].

Досі не вирішено проблему відсутності дієвого державного контролю видобутку вуглеводнів, не проведено інвентаризацію фонду діючих і законсервованих свердловин. Усе це відкриває можливість для незаконного й неврахованого видобутку енергетичних ресурсів.

Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. [13] не узгоджено із сучасними потребами національної економіки в паливно-енергетичних ресурсах.

Хоча 88% уже розвіданих родовищ вуглеводнів належать до малих, стимулів для їхнього ефективного розроблення не запроваджено. Як наслідок, вони не експлуатуються або законсервовані.

Попри формальну відмову від прямих поставок природного газу з Російської Федерації, забезпечення потреб України в цьому ресурсі залежить від тиску в транзитних газопроводах. Так, його зниження на 20% у лютому 2018 р. призвело до тимчасового скорочення споживання газу на 14% [24].

Окрім надмірного акцентування уваги на протидії будівництву «Північного потоку – 2», обіцянок партнерів щодо збереження російського транзиту [25] та запровадження економічних санкцій проти підрядників АТ «Газпром», передусім All Seas Group S.A. (Швейцарія), інших реальних інструментів гарантування енергетичної безпеки в цій сфері задіяно не було. Унаслідок цього виникла нова загроза, що полягає в неможливості повного забезпечення потреб України к природному газу в разі припинення російського транзиту [26].

Енергетична стратегія України до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентспроможність» [21] передбачає перехід від застарілої моделі функціонування з домінуванням великих виробників, викопного палива, неефективних мереж, нецивілізованої конкуренції на енергетичних ринках до нової моделі з розвиненим конкурентним середовищем, рівними можливостями для розвитку всіх видів виробництва енергії, джерел і маршрутів постачання паливно-енергетичних ресурсів. Характерними ознаками цієї моделі є переважне використання низьковуглецевих джерел і технологій із найвищими коефіцієнтами перетворення енергії; упровадження інтелектуальних систем (smart energy); реалізація заходів із запобігання й адаптації до зміни клімату в межах Паризької угоди [6].

Зазначені зміни ставлять перед Україною нові економічні та технологічні виклики. Основними принципами державної політики в цій сфері мають стати:

- захист національних інтересів, що передбачає пріоритет загальнодержавних інтересів під час формування й оптимізації енергетичних балансів;
- енергетична самодостатність, відповідно до якої перевага віддається інтенсивному розвитку

власної ресурсної бази, передусім ширшому використанню низьковуглецевих джерел і технологій із найвищими коефіцієнтами перетворення енергії;

– диверсифікація, яка передбачає, що національна економіка не повинна надмірно залежати від будь-якого джерела, маршруту чи постачальника енергетичних ресурсів і технологій;

– взаємозамінність ресурсів, відповідно до якої темпи споживання вичерпних ресурсів не мають перевищувати темпи освоєння джерел їхнього заміщення;

– екологічна прийнятність, відповідно до якої розвиток паливно-енергетичного комплексу не має супроводжуватися випереджаючим зростанням його негативного впливу на навколишнє середовище;

– економічна ефективність, що передбачає максимізацію кінцевого прибутку від експлуатації природних ресурсів і економічно ефективну роботу всіх галузей паливно-енергетичного комплексу;

– раціональне використання, що передбачає пріоритет внутрішнього споживання ресурсу

перед його експортом із постійним моніторингом загроз енергетичній безпеці;

– баланс інтересів, тобто рівне врахування інтересів виробників і споживачів паливно-енергетичних ресурсів [1, с. 312].

Висновки. Енергетична безпека, будучи однією з найважливіших складових частин економічної безпеки, здатна забезпечити сталий розвиток економіки України. Головними напрямками вирішення цієї проблеми є: зниження енергетичної залежності, диверсифікація джерел постачання, підвищення енергетичної ефективності та забезпечення соціальної стабільності. Національна енергетика має бути трансформована з дотаційного і проблемного в економічно прибутковий, конкурентний і гнучкий сектор економіки, реалізувати нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки, виробництва, трансформації, постачання і споживання паливно-енергетичних ресурсів. Але, на думку експертів, для реформування цієї галузі потрібно щонайменше 120 млрд дол. США.

Список літератури:

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище у 2018 р. *Аналітична доповідь Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України*. Київ, 2018. С. 311–316. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/naukovi-vidannya/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo>.
2. Денчев К. Мировая энергетическая безопасность: история и перспективы. *Новая и новейшая история*. 2010. № 2. С. 34–37.
3. Електронні дані / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 18.06.2019).
4. ЕС призвал Украину к скорейшему анбандлингу на рынке газа и электроэнергии. *Енергореформа*. URL: <http://reform.energy/news/es-prizval-ukrainu-k-skoreyshemu-anbandlingu> (дата звернення: 18.06.2019).
5. Заборгованість контрагентів, які отримують газ від Нафтогазу на пільгових умовах. *АТ «НАК «Нафтогаз України»*. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb> (дата звернення: 18.06.2019).
6. Про ратифікацію Паризької угоди : Закон України від 14 липня 2016 р. № 1469–VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1469-19> (дата звернення: 18.06.2019).
7. Конституція України / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
8. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економіки України № 60 від 2 березня 2007 р. URL: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=97980 (дата звернення: 18.06.2019).
9. Нова енергетична стратегія України до 2020 р. «НЕС – 2020». URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245032412> (дата звернення: 18.06.2019).
10. Овчаренко Є. Енергетична безпека держави економічна безпека підприємства енергетичної сфери: суть протистояння та його послаблення. *Управління проектами та розвиток виробництва*. 2016. № 1 (57). С. 83–96.
11. Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття / за заг. ред. А. Шидловського, М. Ковалка. Київ : УЕЗ, 2001. 398 с.
12. Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу» щодо порядку встановлення лічильників споживачам природного газу : Закон України від 21 грудня 2017 р. № 2260–VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2260-viii> (дата звернення: 02.07.2019).
13. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р. : Закон України від 21 квітня 2011 р. № 3268–VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3268-17> (дата звернення: 02.07.2019).

14. Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу : постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2018 р. № 867 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2018-%D0%BF> (дата звернення: 02.07.2019).
15. Про концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 48. С. 71.
16. Про ринок природного газу : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 329–VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/329-19> (дата звернення: 02.07.2019).
17. Про схвалення Концепції розвитку газовидобувної галузі України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1079-р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2016-%D1%80> (дата звернення: 07.07.2019).
18. Про засади державної політики у сфері енергетичної безпеки України : проєкт закону України від 13 липня 2018 р. № 8609 / Верховна Рада України. URL: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/link1/JH6N500A.html> (дата звернення: 07.07.2019).
19. Рішення № 467 від 26 жовтня 2018 р. про відмову в погодженні проєкту регуляторного акта / Державна регуляторна служба України. URL: <http://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/10478-26.10.18.pdf> (дата звернення: 07.07.2019).
20. Робочі групи сформуєть механізм подальшого анбандлінгу «Нафтогазу» упродовж двох тижнів – Кістіон. *Інтерфакс*. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic> (дата звернення: 07.07.2019).
21. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-D180> (дата звернення: 09.07.2019).
22. Секретарь Энергосообщества обвиняет «Нафтогаз» в затягивании анбандлинга. *Інтерфакс*. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/550505.html> (дата звернення: 09.07.2019).
23. Суходоля О. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації : монографія. Київ, 2006. 400 с.
24. Україна довела, що здатна протистояти газовому шантажу з боку Росії. *АТ «НАК «Нафтогаз України»* : офіційний вебсайт. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/F5761BE> (дата звернення: 02.07.2019).
25. Україна не перестане бути транзитером природного газу – переговори президентів України та Німеччини. URL: <http://www.president.gov.ua/news/ukrayina-ne-perestane-buti-tranziterom> (дата звернення: 02.07.2019).
26. Україна та Польща підписали угоду про правила взаємодії ГТС через майбутній інтерконектор. *Укртрансгаз*. URL: <http://utg.ua/utg/media/news/2016/12/integ-ua-pl-2016.html> (дата звернення: 07.07.2019).
27. Энергобизнес : еженедельный информационно-аналитический журнал / гл. ред. Н. Школьная. Киев, 2016. № 3. 19.01.2016.
28. Шлемко В., Бінько І. Економічна безпека України: сутність і напрями забезпечення : монографія. Київ, 1997. 144 с.

Pyenko A.S. ENERGY SECURITY OF UKRAINE: ESSENCE, THREATS AND MECHANISMS OF IMPLEMENTATION

The article deals with the main scientific-theoretical and methodological approaches to solving the problem of complex analysis of the state of energy security at the national level. The existing approaches to classification of threats to the energy security of the state are analyzed. It is established that the situation is influenced by three most important aspects: the critical dependence on energy imports, the presence of excessive transit capacities and the energy intensity of GDP. One of the major threats to the energy security of Ukraine is a significant level of dependence on imports of energy carriers, which carries risks of economic and political influence of other states, dependence on the world market situation. The main threats to the national security of the state in the energy sector are highlighted. In 2018, significant threats to energy self-sufficiency persist, in particular, to the growth of the resource base (88% of the already explored small hydrocarbon deposits are not exploited or mothballed), to reduce imports, and to increase their own extraction of energy resources. The launch of the "North Stream 2" in 2020 causes a new threat, which is the impossibility of fully meeting the needs of Ukraine in natural gas in the event of termination of Russian transit.

A tendency towards gradual neutralization of threats to energy security has been revealed by reducing the import of natural gas and diversifying supplies. It is substantiated that continuous monitoring of threats to energy security is necessary for the protection of Ukraine's national interests, the basis for ensuring energy security.

Key words: energy security, threats to energy security, energy intensity of GDP, energy efficiency, energy self-sufficiency, measures of state regulation.

Коврига О.С.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРОЦЕС ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглянуто та проаналізовано процес ухвалення управлінських рішень у публічному управлінні як умову вдосконалення діяльності органів публічної влади. Визначені основні тенденції державного розвитку та формування відповідних управлінських рішень, що нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку.

Зазначено, що тільки за досягнення громадянського миру та злагоди, укладання відповідного пакту підтримки реформ між органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями та громадянськими рухами можливе успішне проведення реформ в Україні.

Зосереджено увагу на підтримці розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади. Визначено доцільність застосування програмно-цільового управління в умовах обмежених економічних можливостей держави, оскільки успішна та швидка реалізація може сприяти створенню умов для вирішення проблем і в інших напрямках діяльності держави, зокрема соціальному, гуманітарному, екологічному.

У результаті розгляду усталеного підходу до формування управлінських рішень у складі єдиного управлінського процесу виділено так звану модель раціонального ухвалення рішень, що в найбільш узагальненому вигляді містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення; розроблення цього рішення та його ухвалення.

Розглянуто політичний і ціннісний аспекти суспільного життя як суттєві чинники впливу на ухвалення управлінських рішень в Україні. Визначено планування цілей розвитку як найважливіше завдання управлінської діяльності, шляхом пошуку оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку суспільної діяльності), зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень.

Визначено потребу в ухваленні рішень щодо таких проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо, що систематично виникають у процесах публічного управління. Зазначено орієнтири на світовий рівень розвитку під час ухвалення таких рішень, що повинні забезпечувати культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у процесах світового розвитку. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення напрямів розвитку ухвалення управлінських рішень у сфері державного управління.

Ключові слова: управлінські рішення, процес ухвалення управлінських рішень, система державного управління, органи публічної влади, публічна влада, публічне управління.

Постановка проблеми. Основні тенденції державного розвитку та формування відповідних управлінських рішень нерозривно пов'язані з актуальними проблемами світового розвитку. Серед останніх: проблеми глобалізації; зростання швидкості змін у суспільстві; значне зменшення ресурсів та пов'язані із цим проблеми зміни розподілу виробничих сил, загострення демографічних проблем, переходу на нові ресурсозберігаючі процеси та технології; утвердження екологічного мислення; перехід до постіндустріального інформаційного суспільства і стрімкий розвиток інформаційної інфраструктури, зокрема електронних комунікацій та інформаційних технологій; перехід від ієрархічних

до адаптаційних організаційних структур. З огляду на ці виклики, сьогодні необхідні суттєві зміни, але успішне проведення реформ в Україні можливе тільки за досягнення громадянського миру та злагоди, укладання відповідного пакту щодо підтримки реформ між органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями та громадянськими рухами, які можуть мати своє бачення реформ. Суттєвим недоліком може бути слабке управління реформами, нерозвиненість координації та погодження, а також наукового супроводу. Отже, питання дослідження процесу ухвалення управлінських рішень та їхній вплив на розвиток публічного управління є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвиток публічного управління – актуальна наукова та практична проблема для країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема для України. Дослідженню питань, пов'язаних із процесом ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, присвячена ціла низка праць таких іноземних і українських науковців, як: В. Баштанник, В. Бакуменко, М. Білинська, А. Гор, Ю. Ковбасюк, І. Мальковська, Д. Осборн, С. Серьогін, Ю. Сурмін, Ф. Томпсон, В. Трошинський, В. Чиркин та ін. Однак питання щодо шляхів удосконалення ухвалення управлінських рішень в умовах реформування українського суспільства залишається малодослідженим. Тож, визначення особливостей процесу ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління стає все більш актуальним.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити специфіку ухвалення управлінських рішень як умови вдосконалення діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основною доленосною проблемою сучасної України є проведення системних реформ, від реалізації яких залежить її майбутнє. Проблема реформування українського суспільства і держави постала вже в перший день проголошення незалежності і ніколи не знімалася з порядку денного. Сьогодні потрібне реальне реформування. Фахівці налічують понад 60 реформ, що необхідні для здорового розвитку українського суспільного організму, позитивні результати яких для громадян України можуть з'явитися тільки через роки. Реформування потребує значних інтелектуальних і політичних зусиль реформаторів, що спрямовані на ухвалення управлінських рішень на основі відповідного ресурсного забезпечення, миру, підтримки закордонних партнерів і національного громадянського суспільства. Усебічне реформування публічного управління, перехід від функціонального управління до управління суспільним і державним розвитком, управління реформами, що потребує перебудови державного апарату, який має включати функціональні та розвиваючі підрозділи з кадровим забезпеченням відповідними фахівцями, проведення кадрової революції, яка не повинна зводитися до люстрації, а обов'язково має передбачати професійну підготовку фахівців європейського зразка. Можливість успішного реформування українського суспільства та держави зумовлена такими обставинами: 1) необхідністю виживання України та її народу шляхом

мобілізації життєвих сил; 2) швидким розвитком громадянського суспільства, яке стає не тільки активним суб'єктом тиску на владу, але й ініціатором і учасником перетворень; 3) активізацією місцевого самоврядування, спільного, партнерського управління, які візьмуть на себе низку функцій держави; 4) істотною зміною співвідношення між системним та самоорганізаційним підходами на користь самоорганізації, посиленням ініціативності державного менеджменту, усуненням надмірних обмежень для бізнесу тощо; 5) наростанням впливу Європейського Союзу, насамперед засобами проведення політики «кредити під реформи», посиленням європейської політичної й експертної допомоги. Імовірно виникнення значних перешкод на шляху ліберальних реформ. Такі підходи до реформ, як системний, проектний, технологічний, сталого розвитку, наштовхнуться на проблему некомпетентності революційних кадрів, які не здатні ухвалити вдалі управлінські рішення. Прагнення до наведення ладу посилять консервативний підхід, а також небезпеку утопічного проектування, міфологізації та віртуалізації реформ. Реформування може наштовхнутися також на значний опір громадянського суспільства, яке навчилося використовувати інструменти силового тиску, зокрема шляхом мобілізації нових Майданів. Найбільш важливою особливістю змін публічного управління в Україні є його модернізація відповідно до запитів громадян і досягнень світової, насамперед європейської цивілізації. Без цього неможливе подолання системної кризи суспільства, забезпечення надійного майбутнього країни та її громадян [5, с. 29].

Варто підкреслити, що публічне управління характеризується крайніми та різноманітними формами прояву кризи, як-от: значна політизація, технологічна відсталість, консерватизм, кастовість і непрофесійність чиновників, віртуальний та імітаційний характер управління, коли управлінські рішення не ухвалюються, а управління зводиться до багатьох погоджень і піару [5, с. 30].

На ухвалення управлінських рішень в Україні суттєво впливають політичний і ціннісний аспекти суспільного життя. Політичний аспект пов'язується, з одного боку, із процесами отримання, утримання, передачі влади, боротьби за неї, з другого боку, з розробленням і реалізацією державної політики. Чинники політичної й аналітичної доцільності та їх співвідношення під час ухвалення управлінських рішень заслуговують на особливу увагу. У практиці на рівні публічного управління аналітична доцільність зазвичай

поступається. Це пов'язується з певними платформами тих сил, що прийшли до влади [6, с. 88]. Безумовно, управлінське рішення, яке суперечить програмам і ціннісним настановам таких сил, підтримуватися ними не буде. Вибір європейський інтеграції України можна розглядати як реакцію держави на потребу адаптації та виживання в сучасному світі й на потребу у внутрішній інтеграції, у результаті такого вибору варто очікувати зближення національної культури з європейською. Такий результат, імовірно, сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку країни, оскільки відомо, що культура більшої спільноти впливає на культуру меншої [6, с. 114].

Одним із найважливіших завдань управлінської діяльності є планування цілей розвитку, виходячи з вищезазначених базових цінностей, шляхом пошуку оптимального набору траєкторій руху керованої системи (у просторі фазових станів розвитку суспільної діяльності), зорієнтованих на досягнення довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування має характер стратегічного. Водночас завжди варто пам'ятати, що стратегічне планування не вирішує проблеми розриву між стратегією та можливостями. Ця обставина, наприклад, не дозволяє Україні за умов втрати нею значного економічного потенціалу у стислий строк вийти на рівень розвитку передових країн Європи. В Україні як один із пріоритетів її стратегії обрано, як уже зазначалося, інноваційно-інвестиційний шлях економічного та соціального розвитку. Стратегія нерозривно пов'язана з політикою як засобом її реалізації. Вона визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика визначає загальні орієнтири для дій і ухвалення рішень, які полегшують досягнення цілей. Стратегічний план – це фактично управлінське рішення щодо реалізації стратегії та політики відповідних суб'єктів управління. Коли проблема чітко окреслена, визначені основні завдання щодо її вирішення, а також необхідні для цього ресурси і засоби, тобто коли існує конкретний план дій, він стає політикою. Найголовнішим результатом оцінювання політики є її успіх у досягненні визначених цілей [11, с. 203].

У процесах публічного управління систематично виникає потреба в ухваленні рішень щодо проблем розвитку: економічного, соціального, гуманітарного, екологічного, технологічного тощо. Від таких рішень залежить культурний, освітній, науковий, технологічний рівень країни (галузі, регіону, території), її місце та роль у

процесах світового розвитку. Під час ухвалення таких рішень необхідно орієнтуватися на світовий рівень розвитку, забезпечувати конкурентність результатів (політичних, економічних, технологічних та ін.), що отримані як їхній наслідок. Саме це зумовило вибір Україною політичного шляху європейської інтеграції й економічного шляху інноваційно-інвестиційного розвитку. Як приклад ролі ринкової економіки, конкуренції та суттєвого обмеження фінансових ресурсів у процесі ухвалення рішень можна навести докорінну зміну технології розроблення програмно-цільових управлінських рішень. Результати, здобуті вітчизняними та закордонними вченими, підказують такі шляхи. Прийнято чітко визначати на вищих рівнях влади державні пріоритети щодо вирішення найвагоміших соціально-економічних, політичних, гуманітарних, екологічних, оборонних, науково-технічних, міжнародних проблем. Важливо відокремити справді пріоритетні цілі, що мають особливо важливе стратегічне значення для розвитку України. Як відомо, пріоритетні рішення дають наочне уявлення про рівень управлінського передбачення та серйозності намірів. Заслужує на увагу та всіляку підтримку розроблення виважених сценаріїв-прогнозів перебігу подій як у межах країни, так і на міжнародній арені, на основі яких будуватимуть свої практичні дії структури виконавчої влади. Здійснюється ґрунтовний аналіз сфер впливу держави в політичній і економічній діяльності з визначенням її перспективних видів і напрямів («точки зростання»). Саме для них насамперед доцільно застосовувати програмно-цільове управління в умовах обмежених економічних можливостей держави, оскільки успішна та швидка реалізація може сприяти створенню умов для вирішення проблем й в інших напрямках діяльності держави, зокрема соціальному, гуманітарному, екологічному [1, с. 162].

Усталеним підходом до формування управлінських рішень є їхній розгляд у складі єдиного управлінського процесу. Аналіз останнього дозволяє виділити так звану модель раціонального ухвалення рішень. У найбільш узагальненому вигляді остання модель містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення; розроблення цього рішення та його ухвалення. Етап підготовки до розроблення управлінського рішення виконується в такій послідовності та складається з таких дій: отримання інформації про ситуацію (аналітичний матеріал); визначення цілей (побудова дерев цілей і визначення критеріїв, ранжирування цілей за пріоритетами);

розроблення системи оцінювання (формування індексів та індикаторів, розрахунків рейтингів, розроблення умов тендерів, визначення порівняльних оцінок і пріоритетів); аналіз ситуації (виявлення чинників, що визначають розвиток організації, зокрема можливостей ресурсного забезпечення); діагностування ситуацій (виділення основних проблем і визначення їхнього впливу на досягнення бажаного стану організації); розроблення прогнозу розвитку ситуації (застосування методів експертного прогнозування). Етапи розроблення управлінського рішення виконуються в такій послідовності та складаються з таких дій: розроблення й обґрунтування альтернатив рішень (безпосередньо або за допомогою спеціальних експертних процедур); відбір основних варіантів управлінських впливів; розроблення сценаріїв розвитку ситуації (визначення альтернативних варіантів із використанням технологій ситуаційного аналізу й експертного оцінювання); експертне оцінювання основних варіантів управлінських впливів (з використанням системи оцінювання). Етап ухвалення управлінського рішення складається з таких дій, як: колективна експертна оцінка (узгодження рішення); ухвалення рішення відповідальною особою. Етап реалізації управлінського рішення складається з таких дій: розроблення плану дій (склад і послідовність дій, строки, ресурси, стимулювання виконання рішень); контроль реалізації плану (моніторинг, коригування планів); аналіз результатів розвитку ситуації після управлінських впливів (слабкі та сильні сторони, додаткові можливості й перспективи; додаткові ризики і цілі). Модель раціонального ухвалення рішень є добре продуманою і водночас ідеальною алгоритмічною моделлю [3, с. 29]. Безумовно, необхідно прагнути максимального її дотримання. Водночас на практиці управлінці зазвичай дотримуються концепції вимушеної раціональності (уперше досліджена Г. Саймоном), суть якої полягає в тому, що з багатьох можливих альтернатив люди можуть бачити лише деякі з них, тому здебільшого задовольняються не оптимальними, а досить добрими рішеннями або такими, що дають змогу якось вирішити проблему. Найкраще цю концепцію охарактеризував сам автор, за висловом якого, справжня людська раціональність не є ні абсолютно раціональною, ні ірраціональною. Саме тому, на думку Г. Саймона, необхідне існування організацій, однією з основних функцій яких є компенсація «обмеженої раціональності індивідів» [12, с. 223]. Незважаючи на зазначений чинник вимушеної

раціональності, модель раціонального ухвалення рішень залишається еталоном для вирішення проблем.

Формування управлінського впливу передбачає визначення суб'єктів і об'єктів впливу, його механізмів (політичний, економічний, соціальний, гуманітарний, екологічний, правовий, організаційний, ресурсний), рівнів масштабності й інтенсивності, термінів і простору впливу (державна, галузь, регіон, територія тощо). Реалізація управлінського впливу передбачає певні дії суб'єктів впливу щодо об'єктів впливу, які супроводжуються застосування визначених механізмів (політичний, економічний, соціальний, гуманітарний, екологічний, правовий, організаційний, ресурсний) у межах певних термінів і простору впливу. Контроль за виконанням управлінських рішень завжди варто розглядати як обов'язкову функцію управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей. Класичний процес контролю складається з установлення стандартів (цілі, що піддаються вимірюванню), оцінювання фактично досягнутих результатів та, у разі суттєвого відхилення від установлених стандартів, проведення коригування цілей і планів щодо їх досягнення. Контроль надає дуже важливу інформацію, якщо передбачається вирішення аналогічних проблем у майбутньому, і необхідний з погляду мотивації учасників процесу, що контролюється [2, с. 34].

Для сфери публічного управління характерні нормативно-правові й організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо. Забезпеченню високої динаміки виконання рішень значно сприяє вирішальна роль керівника як під час підготовки, так і під час остаточного ухвалення рішень. За допомогою управлінських рішень керівник реалізує в системі управління низку специфічних функцій, зокрема спрямовуючу (визначає цілі та завдання), забезпечувальну (визначає механізми реалізації цілей і завдань), координуючу (координує досягнення цілей і виконання завдань) та стимулюючу (створює умови для ефективної праці персоналу). Успіх реалізації цих функцій значною мірою залежить від стилю керівництва (лідерство, провід), тобто від вибору різних підходів: з позицій особистих якостей, поведінського або ситуаційного. Основним критерієм оцінки авторитету керівника є сприйняття чи

несприйняття підлеглими наказів, доручень, вказівок, що їм адресовані, а для цього останні повинні бути такими, що відповідають цілям організації, зрозумілими, здійсненними та сумісними загалом з особистими інтересами підлеглих. Об'єктивно для кожної працівника існує так звана «зона індиферентності» – межі, у яких накази, доручення та вказівки приймаються до безумовного виконання, тобто діє авторитет керівника, причому цьому сприяє й загальне ставлення колективу до керівника (колективна думка) [10, с. 79].

Модель публічного управління суспільними відносинами безпосередньо пов'язує систему управлінських впливів на суспільство з ухваленням відповідних управлінських рішень, які, безумовно, повинні бути ситуативно адекватними вирішенню проблем, що постали перед публічним адмініструванням. На свідомісному (ціннісний) рівні базовими цінностями держави і народу є наявність національних ідей, історичного коріння, традицій, уподобань, міжнародної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто державної свідомісної ідентичності. За таких умов будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин і спонук для цього, немає підтримки в населенні збурюючих політичних сил. На політичному рівні базові цінності проявляються у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій і громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні теж набувають стабільності, оскільки політичні сили або більшість із них налаштовані на досягнення

сталого економічного розвитку країни, попередження економічних збурень [3, с. 57].

Державне управління в Україні повинно стати не тільки справою народних депутатів, державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, але й важливою справою громадян, які повинні сформувавши активне соціально-політичне середовище реформ, трансформувати публічне управління, сприяти його відкритості, насиченню інноваціями.

Висновки. У статті розкрито питання управління як визначальної функції публічного управління; висвітлення управлінського рішення як наукової категорії; пріоритетності політичного вибору цінностей та цілей; визначення цінностей і цілей як визначальної ланки ухвалення рішень; ролі конкуренції у процесі ухвалення рішень; взаємовідношення суб'єкта й об'єкта ухвалення рішень; послідовності етапів ухвалення рішень і динаміки їх виконання. Належно виконані управлінські рішення повинні стати запорукою вдалих реформ в Україні. Систему українського державного управління необхідно модернізувати за всіма складовими частинами, як-от: нормативно-правова система державного управління та місцевого самоврядування в аспекті зміцнення законності; суб'єкти державного управління, насамперед вищі органи державної влади, в аспекті підвищення ефективності ухвалення управлінських рішень; функції державного управління в аспекті їхньої відповідності сучасній моделі держави; механізми, технології й інструменти державного управління в аспекті спрощення, демократизації, насичення досягненнями науково-технічного прогресу; адміністративні послуги держави в аспекті їхньої гуманізації; державного службовця в аспекті перетворення на дійсного професійного та морального слугу народу; людини в аспекті перетворення на активного громадянина.

Список літератури:

1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 302 с.
2. Бакуменко В. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навчальний посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
3. Бакуменко В. Прийняття рішень в державному управлінні : навчальний посібник : у 2-х ч. Ч. 2 : Науково-прикладні аспекти. Київ : ВПЦ АМУ, 2010. 296 с.
4. Бендукидзе Каха. Если не проводит реформы, страны не будет. Бездействие равно смерти. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/29/7027364/> (дата звернення: 09.07.2019).
5. Голуб О. Криза в системі державного управління як стимул до суспільних реформ. *Становлення і розвиток української державності: історія, сучасність, зарубіжний досвід* : збірник наукових праць МАУП, 2014. Вип. 12. Київ : ДП: «Видавн. дім «Персонал»». С. 29–32.
6. Державне управління : підручник : у 2-х т. / за ред. Ю. Ковбасюка (гол.) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

7. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. Ковбасюка (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
9. Організаційна поведінка / Д. Гелрігел та ін. Київ : Основи, 2001. 726 с.
10. Палеха Ю. Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури. Київ : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. 211 с.
11. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем. Москва : Радио и связь, 1991. 224 с.
12. Саймон Г. Адміністративна поведінка : Дослідження прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. Київ : АртЕк., 2001. 392 с.

Kovriha E.S. NAGEMENT DECISIONS MAKING PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article considers and analyzes the process of making administrative decisions in public management as a condition for improving the activities of public authorities. The basic tendencies of the state development and formation of the corresponding administrative decisions which are inextricably linked with actual problems of the world development are determined.

It is noted that only with the achievement of civil peace and accord, the signing of an appropriate pact of support for reforms between state authorities, local self-government, political parties and civil movements, it is possible that reforms in Ukraine will be successful.

The focus is on every possible support for the development of sound scenarios and forecasts of events both within the country and on the international arena, on the basis of which the practical actions of the structure of the executive power will be built. The expediency of application of program-target management in the conditions of the limited economic possibilities of the state is determined, since successful and quick realization can help to create conditions for solving problems in other directions of activity of the state, in particular social, humanitarian and ecological.

As a result of consideration of the steady approach to the formation of managerial decisions in the composition of the unified management process, a so-called model of rational decision-making is allocated, which in the most generalized form contains blocks: preparation for the development of managerial decisions; development of this decision and its adoption (approval).

The political and value aspects of social life as the essential factors of influence on making administrative decisions in Ukraine are considered. The planning of the development goals as the most important task of management activity is determined by finding the optimal set of trajectories of the controlled system of motion (in the space of phase states of the development of social activity), oriented towards the achievement of certain long-term goals in the conditions of real resource constraints.

The necessity to make decisions on the following developmental problems: economic, social, humanitarian, ecological, technological, etc., that are systematically arisen in the processes of public administration, is determined. The guidelines for the world level of development in making such decisions, which must ensure the cultural, educational, scientific, technological level of the country (industry, region, territory), its place and role in the processes of world development are indicated. The theoretical substantiation and development of scientific and practical recommendations for improving the directions of the development of the adoption of managerial decisions in the field of public administration.

Key words: *managerial decisions, management decision making process, public administration system, public authorities, public authorities, public administration.*

Кравчук О.В.

Хмельницький університет управління та права

**ДЕРЖАВНЕ ТЕХНІКО-КРИМІНАЛІСТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ:
ФОРМИ ТА СПЕЦИФІКА ЗАСТОСУВАННЯ**

У статті досліджено форми та специфіку застосування державного техніко-криміналістичного забезпечення. Зокрема, визначено структуру техніко-криміналістичного забезпечення з позиції системно-діяльного підходу. Підкреслено, що в найбільш узагальненому вигляді для цього прийнятна сукупність трьох компонентів: суб'єкти й об'єкти діяльності та сам процес. Окреслено етапи розроблення та впровадження техніко-криміналістичного забезпечення: створення умов постійної готовності та практична реалізація цих умов у кожному конкретному випадку розкриття та розслідування злочинів. Надано загальну характеристику державної системи техніко-криміналістичного забезпечення. Звернено увагу на те, що техніко-криміналістичне забезпечення саме є керуючою системою – системою, спрямованою на врегулювання процесів, пов'язаних із застосуванням криміналістичної техніки і відповідних їй спеціальних знань. Виокремлено чинники впровадження техніко-криміналістичного забезпечення: наявність принципів нових техніко-криміналістичних розробок, спрямованих на збирання, дослідження і використання криміналістично значущої інформації; докорінна зміна уявлення про взаємозв'язки в системі наукового знання між природно-технічними і суспільствознавчими науками; сучасне відображення лише деяких функціональних і процесуальних особливостей суб'єктів техніко-криміналістичної роботи в організаційно-правових формах застосування техніко-криміналістичних методів і засобів.

Ключові слова: *техніко-криміналістичне забезпечення, системно-діяльний підхід, державна система, розкриття і розслідування злочинів.*

Постановка проблеми. Поняття криміналістичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ охоплює систему знань, покликаних за законом вирішувати завдання розкриття і розслідування злочинів, а також систему відповідної криміналістичної підготовки фахівців, з іншого ж боку, воно обмежує його рамками техніки, виключаючи інші напрями (тактика, методика) упровадження криміналістичних знань у практику. Вищезазначене підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасній науковій думці відомо багато поглядів стосовно природи техніко-криміналістичного забезпечення. Зокрема, цій проблемі присвятили свої наукові праці такі вчені, як: Е.П. Іщенко, П.Т. Скорченко [2], А.В. Холопов [4] та ін.

Проте специфіка застосування техніко-криміналістичного забезпечення, зокрема державна організація цього процесу, усе ще потребує подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження форм і специфіки застосування державного техніко-криміналістичного забезпечення.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– визначити структуру техніко-криміналістичного забезпечення з позиції системно-діяльного підходу;

– окреслити етапи розроблення та впровадження техніко-криміналістичного забезпечення;

– дати загальну характеристику державної системи техніко-криміналістичного забезпечення;

– виокремити чинники впровадження техніко-криміналістичного забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Техніко-криміналістичне забезпечення як різновид людської діяльності може бути розглянуто з позиції системно-діяльного підходу. «Склад діяльності», який визначає структуру техніко-криміналістичного забезпечення, залежно від ступеня деталізації складових частин може бути представлений по-різному. У найбільш узагальненому вигляді для цього прийнятна так звана формула сукупності трьох компонентів: суб'єкти й об'єкти діяльності та сам процес (власне діяльність, яка виступає як необхідний зв'язок між ними). Під суб'єктами, зокрема, розуміються особи й органи, наділені відповідними компетенціями і можливостями. Криміналістична техніка, відповідні їй спеціальні пізнання, що виникають за їх використання в розкритті та розслідуванні злочинів. Громадські (організаційно-правові) відносини

стають основний зміст об'єкта техніко-криміналістичного забезпечення [1; 2].

Структура діяльності компонента системи дуже складна і її, з метою зручності, варто диференціювати. Так, у «власне діяльності» виділяється суб'єктивна сторона, з якої можна визначити цілі і завдання (що визначають предмет) техніко-криміналістичного забезпечення, а також об'єктивна сторона, що включає різноманітність дій (процеси) щодо забезпечення та наслідки таких дій (їхні результати). Відповідність отриманих результатів цілям розслідування є визначальною умовою цілісності даної системи та її розвитку.

Об'єктивна сторона забезпечення може бути розділена на самостійні види діяльності. Так, процес забезпечення включає в себе дії з розроблення, запровадження і застосування криміналістичної техніки, формування відповідних спеціальних знань тощо. Самі перелічені види діяльності також можуть бути предметом системно-діяльного підходу.

Залежно від змісту дій можна виділити правові, організаційні, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні й інші форми забезпечення, які мають свою специфіку в різних видах діяльності. Так, забезпечення розроблення нової криміналістичної техніки буде принципово відрізнятися від її застосування як форми забезпечення.

Нарешті, самі дії залежно від конкретних завдань забезпечення можна розчленувати на складові їхні операції, що виконуються за допомогою тих чи інших засобів, поєднання яких є способом дії.

Варто зауважити, що склад і зміст суб'єктів і об'єктів діяльності також диференціюватимуться залежно від видів і форм забезпечення, а також специфіки техніко-криміналістичних завдань, що розв'язуються [2; 4].

Оскільки будь-яка діяльність передбачає зміну (перехід з одного стану в інший), вона, як і будь-яка динамічна система, має просторово-часові параметри і зв'язки (місце і час діяльності) між елементами системи. Через те, що діяльність має протяжність у часі, в її структурі виділяється первинна й остаточна фази. Саме на цій основі базується пропозиція про виділення двох етапів техніко-криміналістичного забезпечення:

- перший – створення умов постійної готовності;
- другий – практична реалізація цих умов у кожному конкретному випадку розкриття та розслідування злочинів. Процес техніко-криміналістичного забезпечення може бути структурований і більш глибоко залежно від складових його операцій, наприклад, розроблення криміналістичної техніки, її впровадження, експлуатації тощо.

Варто також дати загальну характеристику системи техніко-криміналістичного забезпечення, що дозволяє виділити такі її суттєві ознаки:

1. Визначальними в даній системі є специфічні цілі і завдання діяльності з розкриття і розслідування злочинів, що дозволяє виділити техніко-криміналістичне забезпечення серед інших видів людської діяльності.

2. В основі техніко-криміналістичного забезпечення лежать наукові положення багатьох галузей наукового знання, що дозволяє говорити про науково вироблену систему.

3. Інформаційна спрямованість техніко-криміналістичного забезпечення дозволяє розглядати його як компонент загальної системи інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності, зокрема, спрямованої на розкриття і розслідування злочинів.

4. Водночас техніко-криміналістичне забезпечення є керуючою системою – системою, спрямованою на врегулювання процесів, пов'язаних із застосуванням криміналістичної техніки і відповідних їй спеціальних знань [2; 3].

Отже, у системі техніко-криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів варто розрізняти:

- безпосереднє формування такої системи (удосконалення її правової бази, організація криміналістичної підготовки та діяльності слідчих, оперативних працівників, фахівців-криміналістів, їх забезпечення сучасними засобами криміналістичної техніки і науково-методичними рекомендаціями щодо її застосування);

- реалізацію можливостей такої системи в повсякденній практиці розкриття і розслідування злочинів, що забезпечується результатами формування цієї системи, її станом.

Інакше кажучи, практична реалізація можливостей техніко-криміналістичного забезпечення передбачає системність підходу до вирішення відповідних проблем, здійснення цілеспрямованої, планомірної діяльності. У свою чергу, така діяльність не може бути успішною без її належного методичного забезпечення та теоретичних розробок проблем техніко-криміналістичного забезпечення [1; 4].

Водночас варто звернути увагу на низку об'єктивно зумовлених чинників.

По-перше, науково-технічний прогрес і темпи його розвитку досягли такого рівня, коли вже не без підстав говорять про його якісно інший стан, про науково-технічну революцію. Увага вчених звертається на розвиток інформаційних технологій, в області яких з'являються принципово нові техніко-криміналістичні розробки, спрямовані на збирання,

дослідження і використання криміналістично значущої інформації.

По-друге, до сьогоднішнього дня докорінно змінилися уявлення про взаємозв'язки в системі наукового знання між природно-технічними і суспільствознавчими науками. Синтез наукових знань проявляється у виникненні нових галузей (наприклад, кібернетика, інформатика й ін.). Результати цього процесу багато в чому визначили зміни в розумінні природи криміналістики як синтетичної інтегрованої галузі знання.

По-третє, існуючі в даний час організаційно-правові форми застосування техніко-криміналістичних методів і засобів відображають лише деякі функціональні та процесуальні особливості суб'єктів техніко-криміналістичної роботи, але не зміст із позицій техніко-криміналістичних завдань, що реально виникають на практиці [3; 4].

Такі організаційно-правові форми виникли, по суті, ще в той час, коли криміналістика всього лише набувала статусу самостійної галузі наукового знання, а пропоновані нею науково-технічні методи і засоби не могли претендувати на більше, як просто бути застосованими або використаними.

Висновки. Отже, у результаті дослідження:

1. Визначено структуру техніко-криміналістичного забезпечення з позиції системно-діяльного підходу. Підкреслено, що в найбільш узагаль-

неному вигляді для цього прийнятна сукупність трьох компонентів: суб'єкти й об'єкти діяльності та сам процес.

2. Окреслено етапи розроблення та впровадження техніко-криміналістичного забезпечення: створення умов постійної готовності та практична реалізація цих умов в кожному конкретному випадку розкриття та розслідування злочинів.

3. Надано загальну характеристику державної системи техніко-криміналістичного забезпечення. Звернено увагу на те, що техніко-криміналістичне забезпечення саме є керуючою системою – системою, спрямованою на врегулювання процесів, пов'язаних із застосуванням криміналістичної техніки і відповідних їй спеціальних знань.

4. Виокремлено чинники впровадження техніко-криміналістичного забезпечення: наявність принципово нових техніко-криміналістичних розробок, спрямованих на збирання, дослідження і використання криміналістично значущої інформації; докорінна зміна уявлення про взаємозв'язки в системі наукового знання між природно-технічними і суспільствознавчими науками; сучасне відображення лише деяких функціональних і процесуальних особливостей суб'єктів техніко-криміналістичної роботи в організаційно-правових формах застосування техніко-криміналістичних методів і засобів.

Список літератури:

1. Волкова А.Е. Формування і використання інформаційно-довідкових колекцій Експертної служби МВС України. Запоріжжя, 2012. 20 с.
2. Ищенко Е.П., Скорченко П.Т. Технико-криминалистическое обеспечение раскрытия и расследования преступлений. Москва, 2000. 204 с.
3. Захаров В.П. Проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних структур. Львів, 2007. 372 с.
4. Холопов А.В. Научные методы и технические средства в судебном следствии. Москва, 2014. 248 с.

Kravchuk O.V. THE STATE TECHNICAL AND CRIMINALIST ENSURING: FORMS AND SPECIFICS OF APPLICATION

The forms and specifics of application of the state technical and criminalist ensuring are investigated in the article.

In particular, the structure of technical and criminalist ensuring from a position of system and active approach is defined. It is emphasized that a set of the following three components: subjects and objects of activity and process is acceptable in the most generalized view for this purpose.

The development of the stages and introductions of technical and criminalist ensuring is defined: creation of conditions of constant readiness and implementation of these conditions in each case of disclosure and investigation of crimes. The attention is paid to those fact that technical and criminalist ensuring is the operating system – the system directed to settlement of the processes connected with use of the criminalist equipment and corresponding to it special knowledge.

The following general characteristic of the state system of technical and criminalist providing are presented: existence of essentially new technical and criminalist developments, directed to collecting, researches and uses of criminalist significant information; basic change of idea of interrelation in the system of scientific knowledge between natural and technical and social sciences; modern reflection only of some functional and procedural features of subjects of technical and criminalist work in legal forms of application of technical and criminalist methods and means.

Key words: *technical and criminalist ensuring, system and activity approach, state system, disclosures and investigations of crimes, factors of introduction of technical and criminalist ensuring are allocated.*

Крихтіна Ю.О.

Український державний університет залізничного транспорту

Островерх Н.І.

Український державний університет залізничного транспорту

Седякін Ф.І.

Український державний університет залізничного транспорту

ДЕРЖАВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОГО РОЗВИТКУ СФЕРИ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

Доведено соціально-економічну значущість пасажирського залізничного сполучення в сучасних умовах. Встановлено, що найбільш важливим елементом пасажирського комплексу і водночас складним є приміські залізничні перевезення. Виділено низку чинників, що підтверджують значущість приміського транспорту України. Окреслено коло проблем, які безпосередньо стосуються розвитку пасажирських приміських перевезень, серед яких варто виділити такі: незадовільний стан рухомого складу приміського залізничного транспорту; планово-витратний характер приміських перевезень, тобто з року в рік у господарстві плануються збитки від перевезення пасажирів, які за діючою системою організації розрахунків не компенсуються з місцевих бюджетів; формування тарифної плати за проїзд пасажирів у приміському сполученні, яке недосконале та потребує перегляду; наявність людського чинника, що пов'язане з несплатою пасажирами вартості проїзду у приміських потягах. Обґрунтовано необхідність удосконалення системи державного забезпечення стабільного розвитку сфери залізничних пасажирських перевезень завдяки розвитку соціально-економічних відносин між залізницями й органами місцевого самоврядування на рівні приміського сполучення, для чого необхідно: отримати від місцевих органів виконавчої влади компенсацію за перевезення громадян пільгових категорій у повному обсязі; підвищити ефективність приміських пасажирських перевезень завдяки вдосконаленню діяльності залізниць; встановити науково обґрунтовані тарифи на перевезення пасажирів у приміському сполученні, які б дозволили частково ліквідувати їхню збитковість; виділяти урядом країни субсидії на перевезення пасажирів у приміському сполученні для повної компенсації їхньої збитковості.

Ключові слова: залізничний транспорт, пасажирські перевезення, приміське сполучення, місцеві органи влади, ефективність приміських пасажирських перевезень, збитковість.

Постановка проблеми. Роль залізничного транспорту надзвичайно важлива як для економіки держави, так і для суспільства загалом, незважаючи на зменшення частки залізниць унаслідок конкурентно-еволюційного розвитку інших видів транспорту. Завжди залізничний транспорт був глибоко інтегрований із соціально-економічними процесами нашої країни, зараз ним забезпечено 85% загального вантажообігу (без урахування трубопроводів) і приблизно 30% пасажиропотоку, що вказує на високий попит на послуги залізничного транспорту.

В умовах конкуренції залізниці залишаються основою матеріального виробництва держави завдяки великому обсягу перевезень вантажів і пасажирів, що забезпечено високим ступенем

ритмічності та низькими втратами. Крім того, розвиток залізничного транспорту забезпечує державі здатність до стабільного соціально-економічного та територіального розвитку, що, у свою чергу, породжує потенціал економічного зростання вітчизняного виробництва споживчих та інших товарів.

Але розвиток залізничного транспорту сьогодні є критичним з погляду соціально-економічного прогресу у країні. Кризові явища в економіці України сьогодні зумовили зниження ефективності та якості пасажирських перевезень. Недостатня якість перевезень пов'язана з такими чинниками, як: моральна і фізична застарілість рухомого складу пасажирського транспорту; недостатній розвиток і стан дорожньо-транспортної мережі

міст; невідповідність існуючого рухомого складу прогресивним вимогам сьогодення; неефективна тарифна політика; відсутність ефективних систем диспетчерського управління процесами перевезень пасажирів і керування дорожнім рухом; недостатній моніторинг перевезень пасажирів.

У сфері пасажирських перевезень особливо значущим, найбільш динамічним і соціально чутливим є приміське сполучення. Через недосконалу організацію руху і неефективне використання рухомого складу за запитом місцевих органів влади, а також на тлі погіршення соціально-економічної ситуації в Україні залізниці несуть значні втрати у сфері приміських пасажирських перевезень. Комплекс приміських залізничних перевезень може принести величезні суспільні вигоди, але його розвиток безпосередньо залежить від участі держави й уваги органів місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням поліпшення функціонування пасажирського комплексу присвячені роботи таких вітчизняних учених і практиків, як: В. Гудкова [1], К. Дода [2], В. Задоя [3], Ю. Мирошніченко [4], А. Поздняков [5] та ін. Теоретичні та прикладні питання державного управління та регулювання діяльності залізничного транспорту висвітлені в чисельних публікаціях учених галузі: О. Дейнеки [6; 7], В. Матвієнка [8], В. Овчиннікової [9], Д. Тимохи [10] та ін.

У своїх наукових роботах автори досліджували широкий спектр проблем: удосконалення механізму управління пасажирськими перевезеннями, зокрема у приміському сполученні, реформування пасажирського комплексу, реструктуризації підприємств пасажирського комплексу залізничного транспорту, державного управління й адміністрування діяльності залізничного транспорту України тощо.

Однак питання державного забезпечення стабільного розвитку сфери залізничних пасажирських перевезень недостатньо повно висвітлені та досліджені. На теперішній час залишаються актуальними питання підвищення соціально-економічної ефективності пасажирських перевезень завдяки вдосконаленню економічних відносин між залізницями і виконавчими органами місцевого самоврядування з метою формування платоспроможного попиту на перевезення та посилення потенціалу конкурентоспроможності залізничного транспорту.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтування необхідності вдосконалення системи державного забезпечення стабільного розвитку

сфери залізничних пасажирських перевезень завдяки розвитку соціально-економічних відносин між залізницями й органами місцевого самоврядування на рівні приміського сполучення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток пасажирського залізничного сполучення має велику соціально-економічну значущість. Так, забезпечення транспортної доступності регіонів країни для громадян підвищує їхню мобільність, тим самим позитивно впливає на розвиток міських агломерацій, що, у свою чергу, стимулює економічний розвиток регіонів, які тяжіють до нових транспортних коридорів.

Підвищення доступності якісних транспортних послуг населенню створює потенціал для отримання громадянами освітніх і культурних послуг, що, у свою чергу, впливає на розвиток кадрового потенціалу та ринку праці країни.

Водночас розвиток пасажирських перевезень і підвищення їхньої якості позитивно впливають на зростання внутрішніх і міждержавних переміщень громадян, підвищують туристичну привабливість країни завдяки більш доступному транспортному сполученню.

Крім того, розвиток швидкісного та високошвидкісного пасажирського руху підвищує конкурентоспроможність залізничного транспорту, здебільшого порівняно з автомобільним і, у деяких випадках, з авіаційним транспортом.

Отже, соціально-економічна ефективність розвитку залізничного пасажирського сполучення досягається завдяки таким видам ефектів, як:

- зниження обсягів викидів шкідливих речовин у результаті скорочення кількості автомобілів на шляхах загального користування, що, у свою чергу, знижує витрати державного та місцевих бюджетів на підтримку екологічного балансу;

- скорочення часових витрат громадян під час поїздок до місця роботи, що позитивно впливає на зростання обсягу й якості продукції підприємств-роботодавців;

- зниження втрат економіки у результаті скорочення смертності економічно активного населення внаслідок транспортних подій.

Високий попит на пасажирські залізничні перевезення зумовлений багатьма чинниками, серед яких безпека, ритмічність, помірна вартість і незалежність від погодних умов. Також серед позитивних чинників, що формують попит на пасажирські залізничні перевезення, можна назвати незалежність від дорожніх заторів, які стають дедалі більшою проблемою на автошляхах загального користування.

Зростання кількості поїздок громадян України в пасажирському транспорті потребує забезпечення якості й ефективності перевезень пасажирів завдяки розробленню і практичній реалізації відповідних організаційно-технічних і екологічних заходів (упровадження сучасного рухомого складу, оптимізація маршрутів перевезень, запровадження системи диспетчерського управління перевезеннями на основі широкого застосування засобів інформатики й обчислювальної техніки, оптимальна координація різних видів транспорту, оптимізація тарифів).

Сьогоднішні умови висувають нові вимоги до пасажирських перевезень. Зокрема, зростання рівня конкуренції з боку інших видів транспорту, передусім автомобільного, завдяки гнучким графікам, тарифам, додатковому сервісу, мобільності, призвело до відтоку частини пасажирів. Нині конкурентною перевагою має стати не лише найнижчий тариф, але й інші чинники, які високо цінуються пасажиром. Підвищення швидкості руху поїздів, скорочення часу перебування в дорозі, зручність розкладу руху поїздів, якість сервісних послуг, зміна технології їх надання та розширення спектра цих послуг забезпечуються на основі чітко діючої логістичної системи, яка в пасажирському господарстві залізничного комплексу країни ще не створена [3, с.112].

Отже, крім очевидно існуючого попиту на безпечні, ритмічні та доступні за вартістю перевезення, можна зробити припущення про існування попиту на перевезення з підвищеним рівнем комфорту, включаючи прискорені приміські перевезення з відповідним тарифом.

Водночас велике значення має розвиток високошвидкісного пасажирського сполучення як одного з показників високого рівня технологічного розвитку країни.

Однак варто зазначити, що швидкісне пасажирське сполучення не завжди супроводжується комерційною ефективністю, тому, наприклад, високошвидкісні пасажирські перевезення в Європі субсидуються державами.

Дуже важливим, соціально значущим, але, напевно, найбільш проблемним сегментом ринку пасажирських перевезень залізниць України є приміські перевезення, які забезпечують високій, регулярний, проте часто неплатоспроможний попит на транспортні послуги [5, с. 262].

У світі приміські пасажирські перевезення мають велике значення для розвитку економіки країн та їхніх регіонів. Вирішуючи проблему працевлаштування працездатного населення перед-

мість великих міст, у розвинутих країнах світу особливу увагу зосереджують на розвитку приміського сполучення, передусім залізничного. Кожного дня багато робітників із міст-супутників дістаються на роботу до столиць і великих промислових центрів саме залізничним транспортом.

До недавніх часів така ж ситуація була характерна і для України, але за період незалежності у сфері залізничних пасажирських перевезень у приміському сполученні спостерігається стабільна тенденція до падіння кількості пасажирів. Безумовно, це пов'язано зі значним спадом обсягів промислового виробництва в окремих регіонах країни, а також з економічною кризою в державі загалом.

Однак є проблеми, які стосуються безпосередньо розвитку приміського комплексу України, вирішення яких залежить від багатьох чинників економіко-організаційного та людського характеру.

Серед чинників економіко-організаційного характеру варто виділити, по-перше, незадовільний стан рухомого складу приміського залізничного транспорту – величезний, майже критичний знос основних фондів господарства, тобто низький ступінь їхньої придатності до експлуатації, що значно впливає на безпеку перевезень пасажирів у приміському сполученні. По-друге, приміські перевезення є планово-втратами, тобто з року в рік у господарстві плануються збитки від перевезення пасажирів, які за діючою системою організації розрахунків не компенсуються з місцевих бюджетів. По-третє, формування тарифної плати за проїзд пасажирів у приміському сполученні, недосконале та потребує перегляду. І, як наслідок недосконалої тарифної політики, – вплив людського чинника, який пов'язаний із несплатою пасажиром вартості проїзду у приміських потягах.

Приміські перевезення не завжди забезпечуються їхньою кількістю та якістю, а витрати далеко не вповні покриваються доходами від продажу квитків і недостатньо компенсуються бюджетами місцевих органів самоврядування.

Під впливом цих чинників залізниці несуть значні збитки у сфері приміських пасажирських перевезень. Згідно із чинним законодавством, компенсувати ці збитки мають державні та місцеві органи влади. Однак сьогодні регіональною владою досить тривалий час оплата компенсацій за перевезення пільгового контингенту забезпечується не повною мірою. Усе це впливає на економічні результати роботи залізниць у сфері пасажирських перевезень та перетворює останні на збитковий вид діяльності [4, с. 2].

З економічного погляду забезпечення приміських пасажирських перевезень, за умови встановлення тарифів, що належать до регульованого державою сектора, не є комерційно привабливим, оскільки масовий попит на пасажирські приміські перевезення є по суті «соціальним» замовленням держави, спрямованим на забезпечення транспортної доступності та мобільності населення.

В Україні тарифи на проїзд у приміському залізничному сполученні регулюються місцевими органами влади, тоді як завдання оновлення приміського рухомого складу цілком впало тягарем на Укрзалізницю [2].

Окреслена проблема необхідності забезпечення стабільного розвитку сфери приміських перевезень пасажирів потребує комплексного вирішення на основі формування нової ефективної економіко-організаційної моделі управління приміським комплексом України.

Тому доцільним є вивчення можливості використання надбаного практичного досвіду організації діяльності господарства приміських перевезень на залізницях зарубіжних країн.

Так, закордонний досвід організації перевезень пасажирів у приміському сполученні свідчить, що в цьому процесі первинна роль відводиться не залізничним компаніям, а безпосередньо державі.

Тобто в розвинутих країнах підтримка держави є ключовим принципом побудови і головною умовою функціонування господарства приміських залізничних пасажирських перевезень. Розвиток приміських залізничних перевезень пасажирів напряму залежить від участі в цьому процесі держави та дбайливої уваги до них із боку місцевої влади.

Для кожної країни вирішення питань з удосконалення пасажирського залізничного сполучення має велике соціально-економічне значення, оскільки підвищується мобільність населення країни завдяки забезпеченню транспортної доступності між окремими її регіонами, що позитивно впливає на створення міських агломерацій і умов для стимулювання економічного розвитку цілих регіонів.

З розширенням приміського залізничного комплексу в державі виникають нові можливості для стабільного соціально-економічного та територіального розвитку, що сприяє зростанню внутрішнього виробництва товарів і послуг та нарощуванню економічного потенціалу як окремих регіонів, так і країни загалом.

Сучасний приміський залізничний транспорт є найважливішою ланкою в логістичному лан-

цюзі взаємопов'язаних галузей держави, він створює умови для міграції працездатних робітників, забезпечує транспортну мобільність трудових ресурсів, тим самим сприяє формуванню та стабільному функціонуванню великих підприємств [1, с. 64].

Соціально-економічний стан окремих адміністративних центрів та їхніх регіонів дуже відрізняється та має значні диспропорції в рівні розвитку. У таких складних умовах саме залізничне сполучення дозволяє нівелювати нерівномірність зростання та сприяє розвитку регіонів завдяки забезпеченню безперервних і ритмічних приміських пасажирських перевезень.

Для стратегічного розвитку країни, зокрема її регіонів, виділення державних коштів на розвиток приміського пасажирського комплексу є першорядною необхідністю, основою для відновлення виробництва, зростання їхніх масштабів і економічної ефективності функціонування.

Також доцільно виділити чинники, що негативно впливають на розвиток пасажирського руху, як-от:

- розвиток інформаційних технологій, що забезпечують можливість якісного аудіо- і відеозв'язку споживачів без потреби їхнього безпосереднього переміщення в одну локацію;

- висока завантаженість громадського транспорту міст прибуття / відправлення пасажирів, тобто пасажир, який прибуває в яке-небудь місто, стикається із проблемою або відсутності можливості, або низької якості, або високої завантаженості засобів громадського транспорту;

- висока відносна вартість у комплексі за переміщення на залізничному транспорті (з урахуванням чинників комфорту та мобільності) порівняно з аналогічним переміщенням автотранспортом.

Серед зазначених причин є як еволюційні чинники, так і такі, що є наслідком відсутності комплексного розвитку транспорту країни.

Наслідком відсутності комплексного розвитку транспортної системи в державі є висока концентрація населення у великих містах, низька відносна мобільність громадян, суттєві перепади щільності населення (кількість осіб на кв. км у містах і країні загалом), обмеженість можливостей розвитку економіки внаслідок високої концентрації економічно активного населення поблизу великих міст.

Унаслідок зазначених причин транспортна інфраструктура великих міст не справляється з обсягом пасажиропотоку, поступово знижуючи якість послуг, що, у свою чергу, формує додатковий

попит у громадян на особистий автотранспорт, що призводить до зниження економічної ефективності громадського транспорту, стримує його розвиток.

Отже, формується замкнене коло причинно-наслідкового зв'язку, коли без серйозного зовнішнього втручання внутрішні процеси поступово сповільнюються замість прискорення.

Оскільки транспорт є обслуговуючою галуззю і залежний від більш глобальних економічних і соціальних процесів, то його самостійний розвиток (через обмеженість доступних фінансових ресурсів) не може істотно сформувати додатковий попит на його послуги.

У зв'язку із цим ефективне використання наявних ресурсів держави в частині незайнятих в економічній і соціальній діяльності площ, тобто освоєння нових незайнятих територій замість концентрації економічних, культурних і соціальних центрів у найбільших, і без того завантажених, містах, дозволить сформувати потенціал для розвитку транспорту.

Висока концентрація виробничих чинників, наявність якісних медичних і освітніх послуг, інших соціально значущих умов у великих містах формують істотний дисбаланс між розвитком міста і передмістя, що спричиняє перенаселеність великих міст, появу на цьому ґрунті соціальних конфліктів і, в умовах обмежених інфраструктурних можливостей великих населених пунктів, формує негативні соціальні наслідки, як-от зростання криміналу, недостатність можливостей комунальних, правоохоронних, медичних і освітніх установ. У свою чергу, зазначені наслідки спричиняють зростання корупції і соціальної незадоволеності населення на ґрунті невідповідності якості та кількості матеріальних і нематеріальних благ, що отримуються, величині податків, що сплачуються.

Висновки. Отже, можна зробити висновок про те, що розвиток якісного швидкісного залізнич-

ного пасажирського сполучення істотно впливає на соціально-економічні чинники життєдіяльності країни.

Соціально-економічні ефекти, що формуються в результаті реалізації інвестиційних проєктів, спрямованих на прискорення пасажирського сполучення на залізничному транспорті, оцінюються у вигляді економічних вигод, що одержуються державою в результаті підвищення швидкості пасажирського руху.

Виходячи з досвіду аналізу проєктів розвитку транспорту, з позиції формування соціально-економічних ефектів у результаті реалізації інвестиційних заходів і подальшої господарської діяльності, проєкти розвитку залізничного транспорту формують для держави великий обсяг мультиплікативних ефектів, виражених у сукупності додаткових бюджетних надходжень, економічних і соціальних наслідків. Обсяг таких ефектів у більшості проєктів перевищує необхідні обсяги витрат на розвиток галузі.

На сучасному етапі господарювання наявні доходи від перевезення пасажирів у приміському сполученні не можуть компенсувати навіть умовно-змінні витрати, а це суперечить звичайній логіці та є причиною збитковості приміських перевезень.

Щоби виправити таке становище, необхідно:

- отримати від місцевих органів виконавчої влади компенсацію за перевезення громадян пільгових категорій у повному обсязі;
- підвищити ефективність приміських пасажирських перевезень завдяки вдосконаленню діяльності залізниць;
- встановити науково обґрунтовані тарифи на перевезення пасажирів у приміському сполученні, які б дозволили частково ліквідувати його збитковість;
- виділяти урядом країни субсидії на перевезення пасажирів у приміському сполученні для повної компенсації його збитковості.

Список літератури:

1. Гудкова В. Оцінка ефективності збалансованого функціонування і розвитку підприємств сфери пасажироперевезень. *Проблеми та перспективи розвитку підприємництва* : збірник наукових праць. 2014. Вип. 1 (6). С. 62–66.
2. Дода Ко. Реформа приміських пасажирських залізничних перевезень і розвиток регіонів. URL: https://cfts.org.ua/blogs/reforma_primiskikh_pasazhirskikh_zaloznichnikh_perevezen_i_rozvitok_regioniv_431 (дата звернення: 12.07.2019).
3. Задоя В. Удосконалення механізму управління залізничними пасажирськими перевезеннями у приміському сполученні : монографія. Дніпропетровськ : Дніпропетр. нац. ун-т залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна, 2015. 194 с.
4. Мирошніченко Ю. Забезпечення соціально-економічної ефективності приміських пасажирських перевезень на залізничному транспорті України : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Харків, 2011. 23 с.

5. Дослідження факторів, що впливають на формування пасажиропотоків залізничних приміських перевезень у великих міських агломераціях / А. Поздняков та ін. *Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту*. Серія «Транспортні системи і технології». 2016. Вип. 29. С. 261–276.
6. Дейнека О., Крихтіна Ю., Курбатов Є. Теоретичні основи державного регулювання транспорту. *Держава та регіони* : науково-виробничий журнал. Серія «Державне управління». 2018. Вип. 3. С. 63–68.
7. Дейнека О., Позднякова Л., Нестеренко А. Державне управління і адміністрування залізничного транспорту України. *Державне будівництво*. 2018. № 1. С.1–9.
8. Матвієнко В. Механізм державного управління розвитком залізничної галузі в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Маріуполь, 2017. 256 с.
9. Овчиннікова В. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту України. *Економіка та суспільство*. 2017. № 12. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/12_ukr/20.pdf (дата звернення: 15.07.2019).
10. Тимоха Д. Державне регулювання роботи залізничного транспорту: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2007. 20 с.

Krykhtina Yu.O., Ostroverkh N.I., Sediakin F.I. STATE PROVISION OF STABLE DEVELOPMENT OF SCIENCE OF RAILWAY PASSENGER TRANSPORTATION

The socio-economic significance of passenger rail communication in modern conditions is proved. It is established that the most important element of the passenger complex and, at the same time, complex, is the commuter rail transport. A number of factors are confirmed, which confirm the significance of suburban transport in Ukraine. The range of problems related to the direct development of passenger suburban transportation is outlined, among which one should highlight: unsatisfactory condition of rolling stock of suburban railways; the planned and expeditious nature of suburban transportation, that is, from year to year; the losses of transportation of passengers are planned in the economy, which, according to the current system of organization of payments, are not compensated from local budgets; the formation of a tariff for the passage of passengers in suburban traffic is imperfect and needs to be reviewed; the presence of a human factor that is associated with non-payment of passengers fare in suburban trains. The necessity of improving the system of state support for the stable development of the sphere of rail passenger transportation due to the development of socio-economic relations between railways and local self-government bodies at the level of suburban communication is substantiated, which requires: to obtain from the local executive bodies compensation for the transportation of privileged categories of citizens in full; to increase efficiency of suburban passenger transportation by improving railways activities; to establish scientifically grounded tariffs for the carriage of passengers in suburban traffic, which would allow to partially eliminate their loss-making; to allocate subsidies for suburban passenger transportation for the full compensation of their loss-making by the Government of the country.

Key words: railway transport, passenger transportation, suburban traffic, local authorities, efficiency of suburban passenger transport, loss-making.

Леоненко Н.А.

Національний університет цивільного захисту України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ

У статті висвітлено основні цілі в галузі сталого розвитку (ЦСР), викладені в «Порядку денному в галузі сталого розвитку на період до 2030 року» Організації Об'єднаних Націй, та визначено значення сталого розвитку туризму в їх реалізації.

Проаналізовано визначення дефініцій «сталий розвиток» і «сталий розвиток туризму». Туризм здатний впливати на економіку регіону (або країни), у якому він розвивається, на його господарську, соціальну та гуманітарну основи. Як і інші економічні сектори, туризм споживає ресурси, створює відходи, породжуючи екологічні, культурні та соціальні витрати і вигоди. Поруч із беззаперечним позитивним впливом розвитку туризму виявлено негативні наслідки розвитку туризму екологічного, економічного та соціокультурного характеру, до яких можна віднести: забруднення навколишнього середовища, погіршення естетики ландшафтів, проблеми утилізації відходів і побутового сміття, культурна деградація території, надмірна комерціалізація, посилення стану складних соціально-економічних проблем. З огляду на всі проблеми, що виникають унаслідок бурхливого розвитку туристичної індустрії, з якими доводиться стикатися туристам, місцевим жителям, керівним структурам різного рівня, доведено необхідність комплексного вирішення проблеми на основі концепції сталого розвитку. Обґрунтовано думку, що сталий розвиток туризму є найважливішим чинником сталого розвитку суспільства загалом, а також виступає моральною й інтелектуальною основою для міжнародного взаєморозуміння і співпраці всієї світової спільноти. Визначено основні принципи сталого розвитку туризму, необхідні для задоволення економічних, соціальних і естетичних потреб за одночасного збереження культурної ідентичності, екологічної рівноваги, біологічного розмаїття та систем життєзабезпечення регіону відпочинку.

Ключові слова: сталий розвиток, економічне зростання, сталий розвиток туризму, компоненти сталого розвитку, державне регулювання туристичної сфери.

Постановка проблеми. Зростання політичної і соціально-економічної значущості туризму в життєдіяльності сучасного українського суспільства підвищує вимоги до існуючої системи державного регулювання туристичної сфери. Туризм, поруч з освітою, охороною здоров'я, культурою й іншими соціальними сферами, вносить вагомий вклад у розвиток людського капіталу. Туризм формує здоровий спосіб життя, здійснює рекреацію людського потенціалу і виступає як високодохідна галузь економіки, а також як засіб вирішення низки завдань, що стоять перед державою в частині встановлення міжрегіональних і міждержавних контактів, підвищення інвестиційної привабливості, формування політичного іміджу країни на міжнародній арені. Саме це зумовлює необхідність подальших наукових досліджень концептуальних засад державного регулювання сталого розвитку туристичної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Об'єктивні процеси політичних і соціально-економічних перетворень в Україні зумовили появу

багатьох наукових праць і науково-методичних розробок, присвячених вивченню туризму з різних аспектів прояву даного соціального феномену. Науковим підґрунтям цього дослідження стали наукові погляди на державне регулювання туристичної сфери таких учених: О. Білотіла, І. Валентюка, Л. Давиденко, В. Кифяка, Є. Козловського, О. Любіцевої, М. Мальської, Є. Пісаревського, С. Сисоевої, Т. Ткаченка, В. Шведун та ін. Концептуальні засади сталого розвитку туризму досліджують Л. Антонова, М. Біржаков, О. Марченко, В. Новіков, І. Парубчак та інші.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація наявних теоретичних положень щодо концептуальних засад державного регулювання сталого розвитку туристичної сфери й аналіз особливостей оптимізації економічних, соціальних, культурних і екологічних вигод, пов'язаних зі стійким туризмом.

Виклад основного матеріалу дослідження. 1 січня 2016 р. офіційно набрали чинності 17 цілей

у галузі сталого розвитку (далі – ЦСР), викладені в «Порядку денному в галузі сталого розвитку на період до 2030 р.», який ухвалений світовими лідерами у вересні 2015 р. на історичному саміті Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) [1]. Унікальність нових цілей полягає в тому, що вони закликають усі країни – бідні, багаті, із середнім рівнем доходу – сприяти процвітанню за одночасного забезпечення захисту планети. У них визнається, що ліквідація бідності повинна бути нерозривно пов'язана з реалізацією стратегій, що сприяють економічному зростанню, спрямованих на задоволення низки соціальних потреб, зокрема в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та сприяння працевлаштуванню, за одночасного вирішення проблем, зумовлених зміною клімату і забезпеченням охорони навколишнього середовища.

Туризм, включений у вигляді завдань, у три мети ЦСР, а саме:

- ЦСР 8: Сприяння неухильному, усеохоплюючому і стійкому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній роботі для всіх;

- ЦСР 12: Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;

- ЦСР 14: Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку.

Наголошуючи на необхідності оптимізації економічних, соціальних, культурних і екологічних вигод, пов'язаних зі стійким туризмом, особливо у країнах, що розвиваються, Генеральна Асамблея ООН на основі консенсусу ухвалила знакову резолюцію, у якій визнається внесок сталого туризму в ліквідацію бідності, розвиток громад і охорону біорозмаїття, та постановила проголосити 2017 р. Міжнародним роком сталого туризму в інтересах розвитку. В ухваленій резолюції визнається важливість міжнародного туризму, зокрема проголошення міжнародного року сталого туризму в інтересах розвитку, для поліпшення взаєморозуміння між народами в усьому світі, поширення знань про багату спадщину різних цивілізацій і забезпечення дбайливого ставлення до фундаментальних цінностей різних культур і зміцнення тим самим миру в усьому світі.

За словами Генерального секретаря Всесвітньої туристичної організації (UNWTO) Талеба Ріфаї, «це надає унікальну можливість для розширення вкладу сектора туризму в рамках трьох компонентів стійкості – економічного, соціального й екологічного, за одночасного підвищення інформованості про справжні масштаби сектора, який часто недооцінюється» [2].

У глобальному масштабі зростання ролі туристичної сфери проявляється через посилення мультиплікативного ефекту туризму, що виражається у прямому і непрямому стимулюванні розвитку суміжних галузей світових економік і соціальних сфер – культури і спорту, транспорту, зв'язку, торгівлі, громадського харчування й ін.

Основні міжнародні документи в галузі сталого розвитку туризму містять оцінку світового туризму як реально вагомого чинника забезпечення миру в усьому світі, а також як моральної та інтелектуальної основи для міжнародного взаєморозуміння і співпраці народів.

На нашу думку, для більш детального розкриття теми нашого дослідження необхідно зупинитися на визначенні категорій «сталий розвиток» і «сталий розвиток туризму».

Отже, уперше базове формулювання сталого розвитку оприлюднене в 1987 р. в доповіді «Наше спільне майбутнє» Комісії ООН із навколишнього середовища та розвитку, яка зробила величезний внесок у просування концепції сталого розвитку та в міжнародне співробітництво в цілях його досягнення. Згідно із цим документом, сталий розвиток – це розвиток, за якого задоволення потреб нинішніх поколінь здійснюється без шкоди для можливостей майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. Згодом концепція сталого розвитку поступово стала набувати все більш широкого, абстрактного характеру. Під нею стали розуміти досягнення балансу між економічним, екологічним і соціальним вимірами розвитку людства. Тобто сталий розвиток – це економічне зростання, яке не призводить до деградації навколишнього середовища і водночас супроводжується вирішенням соціальних проблем, зокрема нерівності і бідності [3].

За визначенням, яке надає Всесвітній банк, сталий розвиток – це управління сукупним капіталом суспільства в інтересах збереження і множення людських можливостей [4].

О. Пчелінцев трактує сталий розвиток як перехід від «економіки використання ресурсів» до економіки їх системного відтворення [4].

А. Цвिकилевич розглядає сталий розвиток як процес, орієнтований на постійне збереження динамічної рівноваги за допомогою цілеспрямованого використання наявного потенціалу й умов зовнішнього середовища [5, с. 38].

Незважаючи на велику різноманітність у визначенні, основним завданням сталого розвитку проголошується задоволення людських потреб і прагнень. Варто підкреслити, що необхідною

передумовою сталого розвитку є задоволення найбільш важливих для життя потреб усіх людей і надання всім можливості задовольняти свої прагнення до кращого життя рівною мірою. Багато фахівців пов'язують сталий розвиток із постійним економічним зростанням, тоді як у самій концепції сталого розвитку немає ні слова про необхідність скорочення масштабів матеріального виробництва і споживання.

Поняття «сталий розвиток туризму» і його основні принципи визначила Всесвітня туристична організація (UNWTO) наприкінці 1980-х рр. Незважаючи на досить тривалий час розвитку цієї концепції, дослідники не прийшли до спільної думки щодо дефініції сталого туризму. На сьогодні найпоширеніші з них такі:

1) сталий розвиток туризму – це всі форми розвитку й управління туризмом, які не суперечать природній, соціальній, економічній єдності та добробуту сформованих суспільств у безстроковому періоді (Всесвітня федерація природних і національних парків, 1992 р.);

2) стійкий розвиток туризму забезпечується в межах екологічної стійкості, дозволяє ефективно відновлювати продуктивність природних ресурсів, ураховує внесок місцевих громад у відпочинок туристів; передбачає рівність прав місцевого населення на економічні вигоди від туризму; ставить на перше місце побажання і потреби рецептивної сторони (Tourist Concern & Wild World Fund, 1992 р.);

3) сталий розвиток туризму дозволяє сучасним жителям планети задовольнити власні потреби у відпочинку та рекреації без загрози втрати цієї можливості майбутніми поколіннями (UNDP, Production and consumption branch, 1998 р.) [6].

Найбільш сучасним і деталізованим, на наш погляд, є визначення науковця Є. Максарової, яка стверджує, що сталий розвиток туризму – це такий розвиток туризму, який орієнтований на довгостроковий період, за якого досягається баланс у реалізації економічних, екологічних, соціальних і культурних цілей розвитку, ураховуються інтереси всіх зацікавлених сторін (туристів, дестинацій, що приймають і направляють, місцевого населення), на основі раціонального використання туристичних ресурсів і всебічного партнерства [7].

Згідно з «Порядком денним на XXI ст.», який ухвалено Конференцією ООН із навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро 3–14 червня 1992 р., закріплено такі принципи сталого розвитку туризму:

1) сприяння утвердженню повноцінного і здорового способу життя людини в гармонії із природою;

2) внесок у збереження, захист і відновлення екосистем Землі;

3) розроблення і застосування стійких моделей виробництва та споживання як основа для подорожей і туризму;

4) співробітництво народів в області відкритої економічної системи;

5) скасування тенденцій протекціонізму у сфері надання послуг туристичного характеру;

6) обов'язковий захист навколишнього середовища як невід'ємна складова частина процесу розвитку туризму, повага до відповідних законів;

7) участь громадян країни у вирішенні проблем, пов'язаних із розвитком туризму, «у тому числі, що стосуються їх безпосередньо»;

8) забезпечення локального характеру ухвалення рішень із планування туристичної діяльності;

9) обмін досвідом і впровадження ефективних технологій туризму;

10) урахування інтересів місцевого населення [8].

На сучасному етапі сутність сталого розвитку туризму розглядається як найважливіший чинник сталого розвитку суспільства загалом. Це положення чітко зафіксовано у Глобальному етичному кодексі туризму, ухваленому UNWTO в 1999 р. У ньому проголошено зобов'язання всіх учасників туристичного процесу зберігати природне середовище з метою сталого та збалансованого розвитку. Важлива роль у вирішенні цього питання належить органам центральної, регіональної та місцевої влади, яка повинна підтримувати найбільш сприятливі для середовища форми туризму.

З метою зміни негативного впливу великих туристичних потоків треба застосовувати заходи рівномірного розподілу туристів і відвідувачів, зменшуючи таким чином дію чинника сезонності. Планування нових об'єктів туристичної інфраструктури потрібно здійснювати з урахуванням особливостей місцевості, гарантувати збереження звичного способу життя населення. Сталий розвиток територій, залучених для туристичної діяльності, забезпечують шляхом створення об'єктів інфраструктури туризму, організації нових робочих місць, залучення до типової діяльності у сфері туристичного обслуговування місцевого населення. *У результаті цього підвищується життєвий рівень жителів периферійних регіонів, відбувається їх закріплення на історичній території проживання.*

Природоохоронний характер туризму полягає в обов'язковості збереження біорозмаїття рекреаційних територій і центрів. Для цього використовують природоохоронні технології, практичні напрацювання, рекомендації фундаментальних і прикладних наук. Важливу роль в охороні і відновленні рекреаційних територій повинні відігравати механізми фінансування і кредитування природоохоронної діяльності в їхніх межах. Велике значення в цьому контексті має формування екологічного світогляду як населення рекреаційних регіонів, так і туристів. Насамперед усвідомлення рекреаційної привабливості природного ландшафту, його еколого-естетичної цінності може приносити економічну вигоду, тому і виникає потреба охорони і дбайливого ставлення до рекреаційних ресурсів. Розуміння місцевим населенням того, що хижацьке використання ресурсів призведе до того, що територія залишиться за межами сфери рекреаційного використання, може бути значним стимулом для дбайливого і раціонального використання ресурсів.

Отже, за сталого розвитку туризму всі рекреаційні ресурси використовуються так, щоби задовольняти економічні, соціальні й естетичні потреби за одночасного збереження культурної ідентичності, екологічної рівноваги, біологічного розмаїття та систем життєзабезпечення регіону відпочинку.

Передусім потрібно застосовувати такі заходи щодо активізації роботи в цьому напрямі:

- 1) затвердження на державному рівні положень сталого розвитку, зокрема з туризму;
- 2) співробітництво й обмін досвідом із міжнародною спільнотою з питань теорії та практики сталого розвитку, адаптація їхніх методів та інструментів;
- 3) підвищення рівня екологічної свідомості населення, поширення інформації про якість навколишнього середовища і методи його охорони;
- 4) економічна і правова підтримка природоохоронної діяльності;

5) стимулювання природоохоронних ініціатив населення шляхом підтримки неурядових організацій.

За сталого розвитку туризму стає можливим зменшення негативних наслідків від розвитку туризму і максимально ефективне використання позитивних ефектів від туристської діяльності. Відповідно до концепції сталого розвитку туризму, необхідно не просто створити умови для такого розвитку, а й подумати про наслідки цього процесу. Насамперед подбати про місцевих жителів, умови їхньої праці та середовище проживання, тобто важливо враховувати соціальні та екологічні наслідки розвитку туризму. Та саме держава повинна виступити регулюючою силою, здатною визначати умови розвитку, використовуючи закони і податки, економічні та правові важелі. Єдність економічних, екологічних і соціальних цілей у політиці, що проводиться державою, буде запорукою успіху туристської діяльності.

Висновки. Отже, наукове осмислення сфери туризму як об'єкта державної політики має базуватися на новому розумінні значущості туризму як явища суспільного життя, яке має мультиплікативний ефект і впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства. З огляду на свою нову якість сучасний туризм об'єктивно стає предметом пильної уваги міжнародних організацій, державної влади, учених і суспільних інститутів. Концепція сталого розвитку туризму потребує врахування довгострокових інтересів і наслідків, обмежує масштаби туризму так, щоб вони не перевищували можливості приймаючої території, зберігаючи її ресурси для майбутніх поколінь. Як зазначили світові лідери на Конференції ООН зі сталого розвитку в Ріо-де-Жанейро, «ретельно спланована і регульована діяльність у сфері туризму може вносити значний вклад у рамках усіх трьох компонентів сталого розвитку, забезпечувати створення робочих місць і відкривати можливості в галузі торгівлі» [2].

Список літератури:

1. Глобальні цілі сталого розвитку 2015–2030 рр. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (дата звернення: 03.07.2019).
2. Организация Объединенных Наций провозглашает 2017 г. Международным годом устойчивого туризма в интересах развития. URL: <https://media.unwto.org/ru/press-release/2015-12-15/organizatsiya-obedinennykh-natsii-provozglashaet-2017-god-mezhdunarodnym-go> (дата звернення: 03.07.2019).
3. Устойчивое развитие: как победить бедность и сохранить природные ресурсы. URL: <https://postnauka.ru/faq/72761> (дата обращения: 05.07.2019).
4. Бегун Т. Устойчивое развитие: определение, концепция и факторы в контексте моногородов. *Экономика, управление, финансы* : материалы II Международной научной конференции. Пермь : Меркурий, 2012. С. 158–163.

5. Цвикилевич А. Совершенствование управления развитием муниципального образования. Москва : Академия естествознания, 2006. 138 с.

6. Концепция устойчивого развития туризма. URL: <http://tourfaq.net/travel-business/koncepciya-ustojchivogo-razvitiya-turizma/> (дата звернення: 05.07.2019).

7. Максарова Е. Основные направления реализации принципов устойчивого развития в туризме. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/osnovnye-napravleniya-realizatsii-printsipov-ustoychivogo-razvitiya-v-turizme> (дата звернення: 06.07.2019).

8. Повестка дня на XXI век. Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата звернення: 06.07.2019).

9. Марченко О. Концептуальні засади регіонального розвитку туристичної індустрії. Економіка і суспільство : збірник наукових праць Мукачівського державного університету. 2017. № 10. С. 454–458.

10. Концептуальные подходы к формированию новой модели развития российского туризма для XXI в. / М. Биржаков и др. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/kontseptualnye-podhody-k-formirovaniyu-novoy-modeli-razvitiya-rossiyskogo-turizma-dlya-xxi-veka> (дата звернення: 02.07.2019).

Leonenko N.A. CONCEPTUAL PRINCIPLES OF STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TOURIST SPHERE

The article reflects the main goals in the field of sustainable development (GSR), set out in the UN “Sustainable Development Agenda for the Period up to 2030” and defines the values of sustainable development of tourism in their implementation.

The definitions of the definitions “sustainable development” and “sustainable development of tourism” are analyzed. Tourism is able to influence the economy of the region (or country) in which it develops, on its economic, social and humanitarian bases. Like other economic sectors, tourism consumes resources, creates waste, entailing environmental, cultural and social costs and benefits. Along with the unconditional positive impact of the development of tourism, the negative effects of the development of ecological, economic and sociocultural tourism have been identified, which include: environmental pollution, deterioration of landscape aesthetics, problems of waste and household garbage, cultural degradation of the territory, excessive commercialization, strengthening the state of complex socio-economic problems. Taking into account all the problems arising from the rapid development of the tourism industry, which tourists, local residents, and managers of various levels have to face, the need for a comprehensive solution of the situation based on the concept of sustainable development has been proved. It has been substantiated that the sustainable development of tourism is the most important factor in the sustainable development of society as a whole, and also serves as the moral and intellectual foundation for international understanding and cooperation of the entire world community. The basic principles of sustainable development of tourism, which are necessary to meet the economic, social and aesthetic needs while preserving cultural identity, ecological balance, biodiversity and life support systems of the region of rest, are determined.

Key words: *sustainable development, economic growth, sustainable development of tourism, components of sustainable development, government regulation of tourism sector.*

Марушева О.А.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ЗАКОНОДАВЧІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В БУДІВНИЦТВІ В АСПЕКТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена окремим питанням законодавчих засад контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління. Визначено, що, незважаючи на наявні проблеми, лише за умови послідовної реалізації ефективних механізмів державного регулювання будівельної галузі в Україні стає можливим підвищення загального рівня соціально-економічного розвитку держави. Обґрунтовано, що відповідно до положень чинного законодавства, що визначають правові й організаційні засади реалізації соціально-економічних відносин у будівництві, передбачено функціонування таких систем контролю та нагляду в будівництві, як: державний архітектурно-будівельний контроль, авторський нагляд, технічний нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд. Під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю перевіряються: підготовчі та будівельні роботи, архітектурні, інженерно-технічні рішення, зокрема й застосування відповідних будівельних матеріалів. Державний архітектурно-будівельний контроль може бути як плановим, так і позаплановим. Технічний нагляд повинен здійснюватися протягом всього процесу будівництва. Технічний нагляд здійснюють особи, обов'язковою вимогою до яких є наявність кваліфікаційного сертифіката (видається архітектурно-будівельною атестаційною комісією).

Авторський нагляд здійснює архітектор, автор проєкту, інші розробники затвердженого проєкту чи уповноважені особи протягом усього періоду будівництва. Відвідувати об'єкт архітектури представники групи авторського нагляду можуть відповідно до плану-графіку, чи за викликом замовника. Якщо будівельні роботи тривають більше року, графік може коригуватися залежно від потреб і об'єму робіт, запланованих на поточний рік. Доведено, що контроль за дотриманням вимог проєктної документації на об'єктах є спільним обов'язком для кожної зі сторін процесу будівництва (замовник, проєктувальник та ін.). Установлено, що запровадження інституту інженера-консультанта є основою для поступового створення підґрунтя та засад незалежного контролю в будівництві, запроваджуючи кращі світові практики в будівельній галузі. Упровадження професії інженера-консультанта в Україні передусім має на меті підвищення конкурентоспроможності вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. Для нашої держави залучення незалежного інженера-консультанта – це шанс підвищити ефективність реалізації проєктів загалом за допомогою застосування механізмів здійснення незалежного контролю якості робіт і більш ефективного використання коштів, оптимізації рішень і вартості, механізмів управління процесами під час будівництва та реконструкції об'єктів.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічні відносини, будівництво, державний архітектурно-будівельний контроль, технічний нагляд, авторський нагляд, незалежний інженер-консультант, ринковий нагляд.

Постановка проблеми. Функції архітектурно-будівельного контролю є важливими функціями державного управління соціально-економічними відносинами в будівельній галузі. Належне здійснення функцій контролю в будівельній галузі та застосування системи заходів реагування у відповідь на порушення законодавчих і технічних норм та вимог у цій сфері повинно забезпечувати законність, дотримання встановлених норм, безпеку виконання будівельних робіт і безпеку осіб

у процесі будівництва й експлуатації будівельних об'єктів, високий рівень міцності, надійності, екологічної, санітарної та пожежної безпеки будівель і споруд.

За результатами позапланових перевірок останніх років, нині зберігається стабільна ситуація: кожний третій об'єкт має порушення. За результатами планових перевірок цей показник ще вищий – два із трьох проінспектованих будівельних об'єктів мають порушення [1]. Незважаючи

на важливість функцій контролю та нагляду в будівництві, під час регулювання будівельної діяльності ці функції останнім часом усе частіше стають формальними і не виконують повною мірою покладені державою завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання здійснення функцій контролю та нагляду в будівельній діяльності в Україні посідає важливе місце в дослідженнях вітчизняних учених, зокрема у працях: Л. Антонової [9], І. Власенка, І. Лисова [4], Т. Нахкура, О. Непомнящого й інших. В окремих працях висвітлено організаційне забезпечення будівельного нагляду в будівництві, особливості впливу сучасних чинників на розвиток архітектурної діяльності в будівництві. Водночас недостатньо уваги приділено розкриттю питання сучасного стану законодавчих основ контролю та нагляду в будівництві в Україні в аспекті державного управління для оптимізації процесів регулювання соціально-економічних відносин у цій сфері.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення сучасного стану системи контролю та нагляду в будівництві в аспекті державного управління та їхніх законодавчих основ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з положеннями чинного законодавства [2], що визначає правові й організаційні засади здійснення архітектурної діяльності в будівництві, передбачено роботу п'яти таких законодавчих основ системи державного управління контролем і наглядом: державний архітектурно-будівельний контроль, авторський нагляд, технічний нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд [3].

Розглянемо, наскільки характерними є функції кожної із цих систем, адже кожна із систем контролю та нагляду має свої форми й особливості періодичності здійснення.

Державний архітектурно-будівельний контроль дозволяє встановити, чи дотримуються суб'єкти діяльності таких вимог, як:

1) *законодавчі вимоги (містобудівна діяльність)* [4]:

- вимоги проектної документації;
- будівельні норми, національні стандарти;
- положення містобудівної документації;
- вихідні дані для проектування об'єктів, технічні умови;
- інші нормативні документи;

2) *порядок проведення нагляду (авторський, технічний), спеціальних журналів, де ведеться*

облік виконання робіт, реєструються виконавчі документи, складені акти [4].

Державний архітектурно-будівельний контроль може бути як плановим, так і позаплановим. Під час його здійснення перевіряються: підготовчі та будівельні роботи, архітектурні, інженерно-технічні рішення, застосування будівельних матеріалів. Посадові особи Державної архітектурно-будівельної інспекції України можуть перевіряти:

1) чи дотримані у процесі виконання робіт (будівельні, підготовчі):

– вимоги будівельних норм, національні стандарти;

– проектні вимоги, рішення, технічні умови;

2) чи своєчасно та якісно проведені передбачені нормативно-технічними та проектними документами зйомки, заміри, випробування;

3) робочі журнали;

4) чи наявні паспорти, акти та протоколи випробувань, сертифікати й інша документація;

5) чи будівельні матеріали, продукція та конструкції, що застосовуються в будівництві, відповідають вимогам національних стандартів і норм.

Технічний нагляд дозволяє встановити, чи дотримуються суб'єктами діяльності такі положення [5]:

– проектні рішення;

– національні стандарти, будівельні норми;

– контроль якості й обсягів будівельних робіт.

Технічний нагляд здійснюється протягом усього процесу будівництва. Технічний нагляд здійснюють особи, обов'язковою вимогою до яких є наявність кваліфікаційного сертифіката, який видається архітектурно-будівельною атестаційною комісією.

Особи, що здійснюють технічний нагляд, мають такі повноваження:

1) можуть перевіряти:

– чи наявні документи щодо характеристик якості (технічний паспорт, сертифікат, документи, що відображають результати лабораторних випробувань, та ін.);

– чи відповідають виконані роботи, конструкції, вироби, матеріали, обладнання вимогам, затвердженим у проектних рішеннях; чи дотримані вимоги національних стандартів, будівельних норм, технічних умов;

– чи відповідають обсяг та якість проведених робіт вимогам проектно-кошторисної документації;

– чи виконує підрядник вказівки та приписи, що видавалися особами, які здійснюють технічний нагляд, а також за результатами державного

архітектурно-будівельного контролю та державного нагляду;

2) вести облік робіт (обсяги, роботи, виконані з недоліками тощо);

3) оглядати й оцінювати результати виконання робіт;

4) повідомляти підрядникам, якщо вироби, матеріали й обладнання не відповідають вимогам нормативних документів;

5) оформляти акти щодо неякісного виконання робіт;

б) брати участь у перевітках: у складі робочої комісії перевіряти окремі конструкції та вузли, будівельно-монтажні роботи, змонтоване обладнання, устаткування та механізми на відповідність технічним умовам;

7) виконувати інші функції, пов'язані з технічним надглядом на об'єкті.

Авторський надгляд дозволяє встановити, чи відповідають будівельно-монтажні роботи проекту. Авторський надгляд здійснюється архітектором – автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими особами (далі – генеральний проєктувальник) відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовник) протягом усього періоду будівництва і передбачає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проекту [6].

Нещодавно в Україні впроваджено незалежний інженерний контроль у будівництві та професію незалежного інженера-консультанта [7]. Поступове створення підґрунтя та засад незалежного контролю в будівництві шляхом запровадження професії інженера-консультанта як інституту кращих світових практик у будівельній галузі дозволить підвищити конкурентоспроможність вітчизняних фахівців на ринку інжинірингових послуг, особливо щодо реалізації проєктів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. В умовах нашої держави залучення незалежного інженера-консультанта дозволить підвищити ефективність реалізації проєктів загалом, підвищити якість робіт, забезпечити механізми ефективного використання коштів, оптимізації рішень та вартості, механізмів управління процесами під час будівництва та реконструкції об'єктів.

Сфера діяльності інженера-консультанта:

– діє як експерт, який консультує клієнта (замовник) щодо впровадження проєкту;

– відповідає та консультує клієнта (замовник) щодо відбору постачальників, підрядників, субпідрядників;

– об'єктивно керує будівництвом на ділянці і повністю супроводжує проєкт на всіх етапах будівництва;

– відповідає за дотримання правових норм щодо повноважень, делегованих замовником;

– стежить за незалежним і всебічним контролем якості під час проєктування та будівництва об'єктів [7].

Положеннями постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1069 «Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий надгляд», передбачено, що органом державного ринкового нагляду є Державна архітектурно-будівельна інспекція України [8]. Серед видів продукції, щодо яких здійснюється державний ринковий надгляд, і будівельні вироби. Отже, на будівельну продукцію поширюється дія постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1764 «Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд» [9], положеннями якої встановлено таке:

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства готує і періодично оновлює список виробів, які мають незначний вплив на здоров'я та безпеку людей, але розміщення яких на ринку дозволяється за наявності декларації про відповідність, складеної виробником;

– вироби, що відповідають вимогам Технічного регламенту, можуть вільно пересуватися, розміщуватися на ринку та використовуватися в Україні.

Контроль за дотриманням вимог проєктної документації на об'єктах – це спільний обов'язок вищерозглянутих трьох систем контролю, за винятком ринкового нагляду: архітектурно-будівельний контроль, авторський і технічний надгляд, а також новий інститут інженерів-консультантів, що містить деякі елементи вищезазначених систем. Ще одна спільна наглядова функція перших двох систем – контроль за тим, щоб були дотримані вимоги будівельних норм і національних стандартів. Проте, згідно з положеннями чинного законодавства, що визначають порядок проведення цих видів контролю, до повноважень осіб-виконавців технічного нагляду входить лише надгляд за дотриманням підрядниками будівельних норм, що регулюють, по суті, організаційно-технологічний бік будівельного процесу. До повноважень посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю відносять широкий перелік питань: практично всі, що

стосуються дотримання будівельних норм – і в самій проектній документації, і безпосередньо у процесі зведення об'єктів будівництва; механізм здійснення технічного нагляду передбачає контроль організаційно-правового боку процесу будівництва, а також, зокрема, участь у проведенні перевірки органами архітектурно-будівельного контролю. Також треба зауважити, що організація та забезпечення механізму здійснення технічного нагляду включає можливість залучення особи, що здійснює технічний нагляд, до роботи з органами державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Державний архітектурно-будівельний контроль в Україні забезпечують: Державна архітектурно-будівельна інспекція та територіальні інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, що нині перебувають на завершальному етапі перехідної стадії щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю й удосконалення містобудівного законодавства, сформовані та функціонують за рішенням місцевих органів містобудування й архітектури. Обсяг їхніх повноважень визначається положеннями чинного законодавства. Вищезазначеними інспекціями в Україні проводиться видача дозвільних документів на виконання робіт: будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт. Також за їхньої участі приймаються в експлуатацію об'єкти завершеного будівництва, розслідуються причини аварійних ситуацій на будівельних спорудах; проводяться вибіркові перевірки та розгляд справ щодо правопорушень у сфері містобудування; аналізуються й узагальнюються матеріали контролю тощо.

Ще одним механізмом, що забезпечує дотримання вимог законодавства в будівництві, є експертиза проектів будівництва. Під терміном «проект будівництва» варто розуміти проектну документацію на будівництво об'єктів та комплексів (будови), розроблену для нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту на таких стадіях проектування, як техніко-економічне обґрунтування, техніко-економічний розрахунок, ескізний проект, проект, робочий проект [10].

Обов'язковій експертизі підлягають проекти будівництва об'єктів, що:

– за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, – щодо додержання нормативів із питань санітарного й епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та

радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їхньої експлуатаційної безпеки й інженерного забезпечення, зокрема щодо додержання нормативів із питань створення умов для безперешкодного доступу осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення;

– споруджуються на територіях зі складними інженерно-геологічними та техногенними умовами, – щодо їхньої міцності, надійності та довговічності;

– споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, якщо їхня кошторисна вартість перевищує 300 тис. гривень, – щодо кошторисної частини проекту будівництва;

– підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».

За рішенням замовника будівництва може проводитися також експертиза інших проектів будівництва або окремих розділів проектно-документації.

Якщо до складу будови (комплексу) входить хоча б один об'єкт, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів із середніми (СС2) або значними (СС3) наслідками, проект будівництва підлягає обов'язковій експертизі за всіма напрямками.

Коли об'єктом будівництва є комплекс (будова), до складу якого (якої) входять об'єкти, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) та за сукупними показниками перевищують рівень, установленний для об'єктів із відповідним класом наслідків (відповідальності), проект будівництва підлягає обов'язковій експертизі за всіма напрямками.

Поділ проекту будівництва на стадії техніко-економічного обґрунтування, техніко-економічного розрахунку чи ескізного проекту на черги не звільняє від необхідності обов'язкового проведення експертизи проектно-документації на окрему чергу, що підлягає затвердженню установленим порядком. Експертизі також підлягають проектні рішення в частині, що не відповідає раніше затвердженому проекту будівництва, експертиза якого проведена відповідно до положень Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи [10].

Метою проведення експертизи проектів будівництва є визначення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і спо-

руд, їхньої експлуатаційної безпеки й інженерного забезпечення, зокрема щодо додержання нормативів із питань створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю й інших маломобільних груп населення, санітарного й епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, екології, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, енергозбереження, кошторисної частини проєкту будівництва. Експертиза є завершальним етапом розроблення проєктів будівництва. За результатом проведеної експертизи проєктної документації на будівництво складається експертний звіт [11].

Після ухвалення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [12] дозвольні та погоджувальні процедури в будівництві зазнали змін через введення декларативного принципу, який зобов'язує замовника-забудовника відповідно до встановленої форми заповнювати та подавати декларації (для більшості споруджуваних об'єктів до початку виконання будівельних робіт та після їх завершення). Зазначені декларації перевіряються органами з питань державного контролю та реєструються. Однак місця, де планується зведення об'єктів, зазвичай не перевіряються; підсумкові перевірки будівельних об'єктів теж усталено не здійснюються, а це, у свою чергу, може провокувати випадки самовільного будівництва та введення в експлуатацію не готових до експлуатації об'єктів будівництва. Окрім того, у разі виявлення випадків виконання будівельних робіт, що не відповідають проєктній документації, а також випадків порушення технологічних процесів органи державного контролю уповноважені лише призупинити будівельні роботи та вдатися до штрафних санкцій щодо порушників, тоді як скасування реєстрації декларації можливе судовим порядком.

Висновки. Отже, положеннями чинного законодавства передбачено функціонування таких п'яти основних видів контролю та нагляду в будівництві: державний архітектурно-будівельний контроль, технічний нагляд, авторський нагляд, незалежний інженерний контроль у будівництві (професія незалежного інженера-консультанта), а також ринковий нагляд. Додатковим елементом цієї системи є механізм проведення експертизи проєктів будівництва. Можна дійти висновку, що діючи на сьогодні механізми державного управління щодо контролю та нагляду в будівництві, з одного боку, спрощують процедури для суб'єктів будівельної галузі, з іншого – потребують подальшого вдосконалення системи архітектурно-будівельного контролю шляхом підвищення ефективності діяльності, а також підвищення ступеню прозорості процедур. Уведення спрощень, що стосуються процедур дозвольного характеру, автоматично передбачає посилення відповідальності контролюючих органів, а також підвищення якості та результативності інспекційних перевірок будівництва. Об'єктивно є потреба фокусування уваги органів державного контролю у сфері будівництва на деяких аспектах підвищення ефективності процедур інспекцій будівельних об'єктів. В умовах сьогодення також необхідно підкреслити необхідність таких аспектів контролю та нагляду в будівництві, як: контроль над дотриманням технології й організації будівельного виробництва, дотримання проєктних рішень, якості робіт технічного й авторського нагляду на будівельних об'єктах, подальше забезпечення розвитку професії інженера-консультанта тощо. Уважаємо за необхідне також підвищити ефективність проведення інспекційних перевірок шляхом їх планування за графіком відповідно до етапів будівництва.

Список літератури:

1. Вісник будівельника. 2018. № 1 (4). 2018. URL: <https://vb.net.ua/wp-content/uploads/2018/02/VISNYK-01-2018-10-16.pdf> (дата звернення: 12.04.2019).
2. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687–XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення: 12.04.2019).
3. Порівняння функцій державного архітектурно-будівельного контролю та авторського і технічного нагляду. *Вісник Держархбудінспекції України*. 2017. № 1. Ст. ст. 24–29.
4. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : постанова КМУ від 23 травня 2011р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).
5. Порядок здійснення технічного нагляду під час будівництва об'єкта архітектури : постанова КМУ від 11 липня 2007 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).
6. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-zaprovdzhuye-nezalezhnij-inzhenernij-kontrol-u-budivnictvi> (дата звернення: 12.04.2019).

8. Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд : постанова від 28 грудня 2016 р. № 1069. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2016-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).

9. Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд : постанова КМУ від 20 грудня 2006 р. № 1764. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-2006-%D0%BF> (дата звернення: 12.04.2019).

10. Про затвердження Порядку затвердження проєктів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова КМУ від 11 травня 2011 р. № 560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF> (дата звернення: 02.03.2019).

11. ДСТУ-Н Б А.2.2–10:2012. URL: https://msmeta.com.ua/file/dbn_norma/DSTU/DSTU-N-B-A.2.2-10-2012.pdf (дата звернення: 12.04.2019).

12. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038–VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17> (дата звернення: 12.04.2019).

Marusheva O.A. LEGISLATIVE PRINCIPLES OF SUPERVISION AND MONITORING IN CONSTRUCTION FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article is dedicated to certain issues regarding legislative principles of monitoring and supervision in construction in the aspect of public administration. It is determined that despite the existing problems, it is possible to increase the overall level of socio-economic development of the state only in case of consistent implementation of effective state regulation mechanisms in the construction industry in Ukraine. It is proved that under the applicable law that defines legal and organizational basis for the implementation of socio-economic relations in construction, operation of such supervision and monitoring systems in construction is provided for, namely the state architectural and construction control, designer's supervision, construction supervision, independent engineering supervision in construction (the profession of an independent consulting engineer), as well as market surveillance. The objects of the state architectural and construction control are as follows: early and construction works, architectural, engineering solutions, including the use of appropriate building materials. State architectural and construction control can be both regular and unscheduled. Construction supervision must be carried out throughout the construction process. Construction supervision is performed by a person mandatorily holding a qualification certificate (issued by the architectural and construction certification commission).

Designer's supervision is carried out by an architect, project designer, other developers of the approved design, or authorized persons during the entire construction period. Representatives of the designer's supervision group can visit the site according to the time schedule or at the employer's call. If construction works last more than a year, the schedule may be adjusted depending on the needs and scope of work planned for the current year. It is proved that the control over compliance with the requirements of design documentation at the site is a common obligation for each of the construction process parties (employer, designer, etc.). It is established that the introduction of a consulting engineer profession, the introduction of the consulting engineer institute are the basis for the gradual creation of the foundation and basis for independent control in construction, introducing the best practices in the construction industry. The introduction of a consulting engineer profession in Ukraine is primarily aimed at improving the competitiveness of domestic specialists in the engineering services market, especially for the implementation purposes of projects financed by the International Financial Institutions. For our state, involvement of an independent consulting engineer is an opportunity to improve the efficiency of project implementation in general through the use of mechanisms for independent quality monitoring and more efficient funds distribution, solutions and cost optimization, process control mechanisms during construction and reconstruction of facilities.

Key words: *public administration, socio-economic relations, construction, state architectural and construction control, construction supervision, designer's supervision, independent consulting engineer, market surveillance.*

Науменко А.О.

Національний університет цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У статті досліджено сучасний стан та ефективність державної підтримки аграрного сектору економіки України, наукові думки різних авторів про природу державного регулювання сільського господарства. Встановлено, що за останні 10 років обсяги виробництва продукції рослинництва постійно збільшуються, а тваринництва, навпаки, зменшуються. Проте рентабельність галузі в цілому ще доволі низька (30,5 %), а окремі галузі – навіть збиткові (виробництво м'яса, яєць, вовни).

Визначено, що аграрна галузь на сьогоднішній день не здатна до розвитку на принципах самофінансування та самоокупності, тому державна підтримка агропромислового комплексу є неодмінною умовою його сталого розвитку та забезпечення продовольчої безпеки держави. Встановлено, що основними механізмами державної підтримки є податкова, грошово-кредитна, бюджетна та цінова політика.

Відмічено, що загальна державна підтримка сільського господарства України є досить помірною. Проте, існує необхідність не стільки одержання державної підтримки, скільки ефективного її використання, в свою чергу програми бюджетної підтримки в Україні страждають від постійного недофінансування. Обґрунтовано основні напрями державного регулювання агропромислового виробництва та основних інструментів їх реалізації.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, державна підтримка, державне регулювання, виробництво сільськогосподарської продукції, рентабельність, валовий внутрішній продукт, державне фінансування.

Постановка проблеми. Державна підтримка агропромислового комплексу економіки, будучи невіддільною частиною державного регулювання, являє собою сукупність різних інструментів і форм економічного впливу на розвиток сільського господарства з метою формування стабільності й конкурентоздатності всіх категорій господарств, створення можливостей для насичення ринку якісним продовольством, розвитку сільських територій і досягнення продовольчої безпеки країни. Ефективне державне регулювання галузі необхідне для подолання кризових явищ і забезпечення подальшого інтенсивного її розвитку. Досвід високорозвинених країн, агропромисловий комплекс яких довгий час формувався під впливом держави, свідчить, що в умовах ринкової економіки ефективність аграрного виробництва значною мірою залежить від рівня державної підтримки галузі.

Подальший розвиток економіки країни об'єктивно потребує ефективного механізму державної підтримки, особлива роль в якому відводиться аграрному сектору, тому що саме ця галузь повинна стати флагманом у розвитку через достатню сировинну базу та пристосованість до даного виду виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Багато відомих іноземних та вітчизняних науковців присвячують власні праці дослідженню питання державної підтримки аграрного сектору та його покращанню. На думку багатьох вітчизняних учених, серед яких В.Я. Амбросов, Л.І. Михайлова, О.В. Ульянченко, А.М. Стельмашук, П.Т. Саблук, В.М. Трегобчук, П.І. Гайдуцький, Б.Й. Пасхавер та інші науковці, незважаючи на тривалий період реформ в аграрному секторі економіки України, застосовані інструменти державної підтримки розвитку аграрного сектору виявилися неефективними, причому як внутрішні, у вигляді різноманітних способів державного регулювання, так і зовнішні, які використовувалися в межах торговельно-економічних відносин із зарубіжними країнами.

Сучасний вплив держави на сільське господарство характеризується недосконалістю, необґрунтованістю та хронічною недостатністю фінансування галузі, що потребує перегляду форм і методів державної підтримки АПК.

Постановка завдання. Метою роботи є аналіз державної підтримки аграрного сектору економіки України і обґрунтування напрямів удосконалення

та оптимізації механізмів державного регулювання галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідність державної підтримки агропромислового комплексу зумовлена низкою обставин, серед яких не тільки більша залежність цієї галузі від погодних умов, що в значній мірі впливають на величину і якість урожаю, а, отже, і результативність усього аграрного виробництва, але й уповільнений в порівнянні з іншими галузями економіки оборот грошей. Як правило, у сільському господарстві виробничий цикл триває не менше року, у той час як у торгівлі й у банківському середовищі - лічені дні. Усе це диктує нагальну потребу надання більш істотної допомоги аграрному сектору з боку держави.

Сьогодні більше половини населення живе за межею бідності. Положення України не тільки складне, але й небезпечне. Під час реформ сільське господарство отримало удар, порівнянний за результатами з ядерною війною. Особливо постраждала основа всього сільського господарства – земля. Втрачається родючість ґрунту, яка не одержує добрив. Вирізана більша частина поголів'я великої рогатої худоби, свиней і майже всі вівці (табл. 1). Через кордон завозять до 40 відсотків окремих видів продовольства. Тобто це показник того, що ми вже на межі втрати продовольчої безпеки [1, с. 2].

Така невтішна ситуація пояснюється тим, що загальні обсяги виробництва продукції рослинництва в натуральному обліку збільшились (зерна на 20 %, соняшнику у 5,4 рази), а продукції тваринництва – навпаки скоротилися в 2–3 рази проти рівня 1990 року (табл. 1).

Аграрний сектор є важливим складником економіки України, від функціонального стану якого

в прямій залежності знаходиться продовольча безпека і незалежність держави, розвиток внутрішнього і зовнішнього ринків, а значить і рівень життя населення. За розрахунками, у 2018 частка сільського господарства (разом з мисливством та лісовим господарством) в загальному обсязі валового внутрішнього продукту всіх галузей економіки склала 10,2 % [8, с. 70].

За даними Укрстату, абсолютна величина фактично виробленого в Україні валового внутрішнього продукту (номінального ВВП) в 2017 році склала 2982,9 млрд грн., що у 3 рази перевищує показники 2010 р. у 2,6 рази – 2013 р. Однак реальний ВВП, наведений в доларовому еквіваленті, після 2013 р. катастрофічно знижується: у 2015 і 2016 рр. – удвічі, у 2017 р. – на 49,1 % щодо 2013 р. [10, с. 26].

Рентабельність сільськогосподарського виробництва України залишається на низькому рівні, особливо тваринництва. Наприклад, в 1990 р. Сільське господарство України було прибутковим з рівнем рентабельності 42,6 %. Після низки проведених реформ у 2000 р сільське господарство стало збитковим з рівнем рентабельності 1,0 %, причому тваринництво було найбільш збитковим (-33,8 %), а рослинництво прибутковим (+30,8 %). У 2017 сільське господарство, загалом, стало прибутковим, з рівнем рентабельності 30,5 %, рослинництва 36,1 %, тваринництва 12,3 %, але залишається збитковим виробництво м'яса ВРХ (-24,5 %), свинини (-4,5 %) вовни (-74,7 %) і яєць (0,5 %) [8, с. 71].

Національні інтереси держави на довгострокову перспективу полягають у підвищенні конкурентоспроможності національної економіки, перетворенні України у світову державу, діяльність якої спрямована на підтримку стратегічної

Таблиця 1

Виробництво основних видів сільськогосподарської продукції, тис. т [10]

Види продукції	Рік						
	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Зернові та зернобобові	51009,0	24459,0	39270,9	60125,8	66088,0	61916,7	70056,5
Цукрові буряки	44262,5	13198,8	13749,2	10330,8	14011,3	14881,6	13967,7
Соняшник	2570,8	3457,4	6771,5	11181,1	13626,9	12235,5	14165,2
Картопля	16732	19832,1	18704,8	20839,3	21750,3	22208,2	22504,0
Овочі	6666,4	5821,3	8122,4	9214,0	9414,5	9286,3	9440,2
Плоди та ягоди	2901,7	1452,6	1746,5	2152,8	2007,3	2048,0	2571,3
Поголів'я худоби	24623,4	9423,7	4494,4	3750,3	3682,3	3530,8	3332,9
Поголів'я свиней	19426,9	7652,3	7960,2	7079,0	6669,1	6109,9	6025,3
Молоко	24508,3	12657,9	11248,5	10615,4	10381,5	10280,5	10064,0
М'ясо всіх видів	4357,8	1662,8	2059,0	2322,6	2323,6	2318,2	2354,9
Яйця, млн.шт.	16286,7	8808,6	17052,3	16782,9	15100,4	15505,8	16132,0

стабільності і взаємовигідних партнерських відносин в умовах багатополярного світу.

Однак сільське господарство на сьогоднішній день не є самостійною галуззю економіки та не здатне до розвитку на принципах самофінансування та самоокупності. Насамперед сільське господарство залежить від природно-кліматичних умов, має сезонний циклічний характер виробництва та є набагато відсталою в технічному забезпеченні галуззю, ніж промисловість. Усі зазначені особливості свідчать про необхідність визначення ролі держави та ступені її участі в регулюванні аграрного сектору та розробленні заходів державної підтримки, що сприяють стабілізації та розвитку цього сектору економіки [7, с. 78].

Концептуально погляди стосовно ролі держави в ринковій економіці змінювалися в діапазоні від розгляду її як суб'єкта з мінімально необхідним переліком функцій до тверджень про існування держави як органа, який організує, регулює та формує модель аграрної економіки ринкового типу. В сучасних умовах розвинуті країни досить успішно використовують різні концепції: і ті, де державі належить посиленна роль, і ті, де роль держави обмежена [9, с. 112].

На сьогодні існує необхідність не стільки одержання державної підтримки, скільки ефективного її використання. Організаційно-економічний механізм державної підтримки агропромислового виробництва повинен формуватися на підставі таких принципів:

- достатність, гласність і контроль виділених бюджетних засобів і строге планування бюджетного фінансування;
- своєчасність надання підтримки й сприяння в рішенні невідкладних проблем агропромислового комплексу;
- доступність, гнучкість і прозорість державної підтримки для різних видів господарств;
- облік регіональних особливостей при фінансуванні бюджетних програм і формуванні єдиного ринкового простору [2, с. 24].

Щодо сільського господарства, як показує аналіз дослідженої літератури, використовуються такі механізми державної підтримки:

- податкова політика, що здійснюється шляхом призначення диференціальної ставки податків, уведення податкових пільг, звільнення від податків тощо;
- грошово-кредитна політика, за допомогою якої уряд впливає на грошовий обіг;
- бюджетна політика передбачає розподіл коштів бюджету за різними напрямками, виділяючи

пріоритетним на даний момент галузям великі асигнування. Держава здійснює субсидування відсоткових ставок за кредитами для агропромислових підприємств, формування регіональних і державних продовольчих фондів, лізинг та ін.;

- цінова політика в цілому здійснюється шляхом регулювання цін, установлення граничних цін на деякі суспільно значимі товари й послуги, граничних рівнів рентабельності для підприємств-монополістів і критеріїв, що визначають величину цін;

- планування, якому належить особливе місце в системі підтримки аграрного сектору. Інструментами при цьому є прогнози, цільові програми, перспективні й поточні плани, що мають рекомендаційний характер;

- дотації з бюджету – це асигнування з державного бюджету, що виділяються підприємствам за продану продукцію для покриття збитків, у тому числі планових, наприклад дотації до цін на продукти харчування для зниження витрат споживачів;

- підтримка сфер освіти, охорони здоров'я, охорона навколишнього середовища, соціальна політика, підтримка наукових досліджень;

- державне замовлення, коли держава виступає найбільшим прямим замовником продукції;

- механізм обмежень і заборон певних видів економічної діяльності, державне ліцензування та реєстрація;

- зовнішньоекономічна політика, що припускає законодавче встановлення ставок мит, обмінних курсів валют, використання іноземних позик, інвестицій, валютних обмежень [3, с. 126–128].

Звідси досить важливою є оптимальна взаємодія між механізмом державного і ринкового регулювання, але вона повинна залежати від співвідношення попиту та пропозиції на агропродовольчому ринку, враховуючи інтереси як виробників, так і споживачів сільськогосподарської продукції.

Як свідчить практика розвинених країн світу, активна політика аграрного державного протекціонізму має вигляд пріоритетного стратегічного напрямку розвитку та сприяє росту виробництва та забезпечення країни власним продовольством, що є запорукою продовольчої безпеки держави та нації [5].

Державна підтримка аграрного сектору в країнах із транзитивною економікою і в Україні зокрема характеризується недосконалістю та недостатністю фінансування галузі. У цих умовах особливої уваги потребує дослідження бюджетного

фінансування аграрного сектору як одного з напрямів державного регулювання. Необхідність державного регулювання аграрного сектору більшість науковців пов'язують передусім із диспаритетом цін на промислову і сільськогосподарську продукцію, а також з істотним впливом природно-кліматичних умов на ефективність сільськогосподарського виробництва [9, с. 115].

До основних проблем державної підтримки сільського господарства в Україні потрібно віднести відсутність довіри до держави у цій сфері з боку сільгоспвиробників та недостатній рівень впливу заходів бюджетної підтримки на розвиток вітчизняного сільського господарства.

Це обумовлено тим, що програми бюджетної підтримки в Україні страждають від постійного недофінансування; а також, правила розподілу бюджетних коштів за відповідними програмними підтримками зазвичай схвалюється на щорічній основі і часто змінюється з року в рік (тобто виробники сільськогосподарської продукції часто не отримують підтримки, коли вона їм терміново потрібна). Також, потрібно врахувати корупційні прояви, наявність обмежень та ускладнень для доступу до програм бюджетної підтримки для сільгоспвиробників [5, с. 108].

Досягнення стратегічних цілей державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства безпосередньо пов'язане із реалізацією заходів щодо удосконалення форм підтримки, механізмів розподілу та освоєння ресурсів бюджетного фінансування. Основними заходами досягнення стратегічних цілей державної фінансової підтримки розвитку аграрного сектору економіки є такі:

– формування комплексної законодавчо-нормативної бази для посилення стимулюючої ролі бюджетної підтримки. Захід передбачає насамперед визначення інституційного середовища та пріоритетів з метою: стабілізації і розвитку агропромислового виробництва, забезпечення продовольчої безпеки та продовольчого забезпечення населення, захист вітчизняного товаровиробника на внутрішньому та зовнішньому ринках;

– посилення регулюючої функції державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства. Захід передбачає забезпечення принципів: стійкості – зобов'язання держави забезпечувати підтримку; адресності – державна підтримка надається безпосередньо товаровиробникам; гарантованості – зобов'язання по підтримці сільгоспвиробників, зокрема, за окремими напря-

мами; обмеженості – сума засобів, отриманих з бюджету, обмежена розмірами державного плану бюджету; рівнодоступності – усі форми господарювання мають рівне право на бюджетну підтримку); врахування міжнародних зобов'язань – здійснення державної підтримки відбувається з врахуванням зобов'язань, взятих Україною перед міжнародною спільнотою, передбачення двосторонніх зобов'язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

– проведення моніторингу ефективності бюджетних програм за рядом ключових характеристик щодо розвитку форм господарювання, нарощування обсягів виробництва, формування вертикальної та горизонтальної інтеграції, насичення внутрішнього ринку та збільшення експорту, підтримки прибутковості та рентабельності за видами сільськогосподарських товаровиробників, виплат на гектар угідь, поголів'я тощо [6, с. 802].

Нині обґрунтування концепції та стратегічних напрямів розвитку державної підтримки сільського господарства України орієнтоване на досвід розвинених країн. Так, цінова підтримка сільського господарства в ЄС складає до 91 % від всієї суми бюджетного фінансування, в США – 48 %, Канаді – 53 %. На Заході істотна частка доходу фермера формується за рахунок державних джерел: в країнах Європейської спільноти (ЄС) – 3 %, Фінляндії – 72 %, Японії – 72 %, у США – 27–40 %. Державна підтримка аграріїв у країнах ЄС в 2013 році склала від 175 до 1343 євро на 1 га с/г угідь, зокрема у Нідерландах – 500 євро/га, Бельгії – 508 євро/га, Польщі – 345 євро/га, Німеччині – 396 євро/га. Фінансова підтримка сільського господарства в Україні (переважно непряма – завдяки зазначеному спецрежиму) ледь сягає до 40 євро на гектар [11].

Висновки. Отже, державна підтримка агропромислового комплексу є неодмінною умовою його сталого розвитку та забезпечення продовольчої безпеки держави. Державна програма фінансової підтримки аграрних підприємств в нашій країні характеризується недосконалістю і постійним недофінансуванням. Також потрібно врахувати корупційні прояви, наявність обмежень та ускладнень для доступу до програм бюджетної підтримки для широкої спільноти сільгоспвиробників. У зв'язку з цим потребують перегляду підходи до розподілу державних коштів в аграрній сфері, застосування адекватних механізмів здійснення та підвищення ефективності державної підтримки аграрних підприємств.

Список літератури:

1. Голікова К.П. Продовольча безпека держави: сутність, структура та особливості її забезпечення. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету: Економічні науки*. 2012. Вип. 22. Ч. II. С. 1–5.
2. Державні програми підтримки аграрного сектору : проект «Реформа у галузі сільського господарства, вдосконалення нормативно-правової бази». Київ : USAID, 2007. 44 с.
3. Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория. Донецк, 2001. 330 с.
4. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. / Міністерство аграрної політики України. Київ, 2015. 125 с. URL: <http://minagro.gov.ua/system/files> (дата звернення: 06.07.2019).
5. Зеленська О.О. Система продовольчої безпеки: сутність та ієрархічні рівні. *Вісник ЖДТУ*. 2012. № 1 (59). С. 108–112.
6. Конєва І.І. Державна фінансова підтримка підприємств АПК: стан та стратегія розвитку. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 802–807.
7. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання. Харків : Магістр, 2006. 320 с.
8. Майстро С.В. Державне регулювання ефективності аграрної сфери України. *Nauka i studia. Poland*. 2017. № 17 (178). С. 68–74.
9. Музиченко А.С., Голуб Т.І. Сучасний стан державної підтримки розвитку аграрного сектору України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6. Ч. 2. С. 112–116.
10. Статистичний збірник: Сільське господарство України за 2017. *Державна служба статистики України*. Київ, 2018. С. 113.
11. European Union. Вікіпедія. URL: http://europa.eu/pol/financ/index_en.htm.

Naumenko A.O. STATE REGULATION OF AGROINDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE

The present state of state support of the agrarian sector of Ukraine's economy is investigated. Researches of different authors on the nature of state regulation of agriculture are researched. It has been established that over the past 10 years, the volumes of crop production have been steadily increasing, and animal husbandry, on the contrary, is decreasing. However, the profitability of the industry as a whole is still rather low (30.5 %), and some industries – even loss-making (meat, eggs, wool production).

It is determined that the agrarian sector is not capable of development on the principles of self-financing and self-sustainability, therefore state support of agro-industrial complex is an indispensable condition for its sustainable development and ensuring food security of the state. It is established that the main mechanisms of state support are tax, monetary, fiscal and price policies.

It is noted that the general state support of agriculture of Ukraine is rather moderate. However, there is a need not so much for obtaining state support, but for its effective use; in turn, budget support programs in Ukraine suffer from permanent underfunding. The basic directions of state regulation of agricultural production and basic tools of their realization are substantiated.

Key words: *agro-industrial complex, state support, state regulation, agricultural production, profitability, gross domestic product, state financing.*

Панасенко Є.О.

Національна академія державного управління при Президентові України

МУЛЬТИЛІНГВІЗМ ЯК ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ І ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ЧИННИК В УМОВАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У науковій розвідці порушується проблема мультилінгвізму в умовах сучасної України в контексті євроінтеграційних і глобалізаційних процесів. Зокрема, йде мова про географічний та суспільний мультилінгвізм в Україні, тобто про мовну картину, яка наразі наявна в українському суспільстві. Зазначена лінгвістична картина сформувалася в результаті відсутності єдиної національної самоідентичності українців у зв'язку з перебуванням окремих територій України у складі інших держав, що призвело до розбіжної системи цінностей, неоднакових світоглядних засад у суспільстві на різних територіях сучасної України. На сьогодні ситуація поступово починає вимальовуватися в бік проєвропейського цивілізаційного простору, залишаючи проросійську колоніальну спадщину в історії. Однак у цілому українське суспільство не готове повністю прийняти проєвропейський вектор розвитку, й тяжіє до російського колоніального минулого, перебуваючи у хиткому ментальному балансі. Окремо в статті сфокусовано увагу на явищі плюрилінгвізму, тобто потребі та можливостях опанувати різні іноземні мови. У дослідженні було представлено численні статистичні дані, опитування, які яскраво ілюструють потреби українців щодо опанування іноземної компетентності, виявлено безпосередній взаємозв'язок між внутрішньою мовною ситуацією в Україні та перевагами щодо опанування іноземних мов. Було прослідковано чітку залежність між ментальністю суспільства, його системою цінностей й орієнтирами з лінгвістичним фактором. Окрему увагу було приділено проблемі мігрантів в Україні та їхній адаптації до українських культурно-інформаційних та мовних реалій. У дослідженні доведено, що результативність державної політики щодо інтеграції іммігрантів незадовільна, і опитування свідчить про низький рівень обізнаності респондентів щодо наявних державних програм. Отже, мультилінгвізм в умовах сучасної України є її невід'ємним фактором у процесі внутрішньої й зовнішньої комунікації, який чітко корелюється із соціально-економічною, суспільно-політичною та культурно-інформаційною ситуацією в країні і є індикатором суспільних настроїв, переваг, орієнтирів та безпосередньо самоідентичності суспільства.

Ключові слова: мультилінгвізм, плюрилінгвізм, мовна політика, євроінтеграція, глобалізація.

Постановка проблеми. Соціально-економічні, суспільно-політичні й культурно-інформаційні чинники в Україні, поступова переорієнтація в свідомості суспільства від східного (проросійського) до західного (проєвропейського) цивілізаційного простору, культурна трансформація та зміна парадигми цінностей спонукають український соціум інтегруватися не лише до Європейського Союзу, а й у глобальний вимір взагалі. Необхідність в тісній комунікації між Україною та іншими країнами, між окремими державними та приватними структурами, актуалізує питання опанування іноземних мов, їхнього ефективного використання у різних сферах життя. Тому феномен мультилінгвізму набуватиме все більшої нагальності в реаліях українського соціуму. В силу об'єктивних причин, в суспільстві України наявні різні мови. Україна

постійно перебувала на розломі між іншими державами, які проводили власну експансію на нашій території. Особливо це стосується україно-російських відносин впродовж не одного століття. Як результат, в Україні сформувався білінгвізм, який наявний і досі. Наразі українське суспільство перебуває на переломному етапі, коли змінюються погляди, орієнтири, і країна має далі рухатися вперед і розвиватися. Поки що багатьом проблема мультилінгвізму – використання різних мов – видається майже фантастичною, але не варто нехтувати законами суспільного розвитку, які чітко диктують нові правила й норми існування та співіснування людей у соціумі, чи окремо різних соціумів. Україна, врешті-решт, не залишається осторонь процесу глобалізації, вона перебуває в активному вирі подій світового масштабу, здійснюючи комуні-

кацію з іншими країнами. Тому потреба у формуванні чіткої політики щодо мультилінгвізму обов'язково стане нагальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Мультилінгвізм як феномен у контексті українського суспільства постійно був у фокусі гострої уваги низки науковців: Б. Ажнюк, Ю. Бестерс-Дільгер, Л. Дербеньова, Г. Євсєєва, С. Жаботинська, О. Майборода, Г. Черненко та інші. Проте, більшість наявних наукових розвідок переважно розкривають українсько-російське мовне питання, інші ж – досвід Європейського Союзу щодо формування мовної політики в Україні. Але актуальна мовна картина в Україні у контексті євроінтеграційних і глобалізаційних умов розкрита не повною мірою.

Постановка завдання. Мету наукової розвідки вбачаємо в доведенні вагомості й значимості мультилінгвізму як євроінтеграційного та глобалізаційного фактора в умовах сучасної України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Л. Дербеньова вважає, що для суспільства, яке обирає новий політичний курс, проблеми формування і розвитку нової гуманітарної політики набувають особливої вагомості. Це пов'язано з необхідністю створення оптимальних політичних правил суспільного життя, які викликані європейською інтеграцією, що є водночас актуальним і в контексті мовної політики. Безсумнівно, проблема європейської інтеграції нині є однією із найбільш актуальних проблем політики держави. Адже міжнародна інтеграція – багатоаспектний, складний процес, в якому приймає участь і Україна як європейська держава. Нові аспекти співпраці України і ЄС надає підписання угоди про асоціацію, про що було повідомлено під час чергового саміту «України – ЄС» (9 вересня 2008 р). У спільній заяві за підсумками саміту ЄС визнав європейські прагнення України та привітав європейський вибір України. Створення Європейського Союзу прискорило інтеграцію представників різних країн, які послуговуються різними мовами, а це актуалізує питання про введення «міжнародної допоміжної мови» (IAL – international auxiliary language), перш за все у галузі публічного управління та адміністрування, адже така «спільна» мова надасть змогу значно легше регулювати політичні, економічні, культурні відношення між країнами ЄС [3, с. 173].

С. Жаботинська наголошує на тому, що мовну політику і мовне планування в Україні доречно формувати, послуговуючись принципами мультилінгвізму, при цьому використовуючи світовий

досвід. На думку дослідниці, доцільна й виважена мовна політика може в перспективі дати результати, коли українська мова за рівнем ментальності є першою; другою мовою за рівнем ментальності є російська мова і/або мова регіональної меншини; іноземні мови (англійська насамперед) за рівнем ментальності наближаються до другої мови. Дослідниця акцентує увагу на необхідності науково-обґрунтованих і дієвих програмах формування білінгвізму/мультилінгвізму, які мають враховувати не лише суто суспільно-політичні та соціально-економічні, а й фізіологічні та психологічні фактори [7]. Проблема полягає в тому, що такий підхід може бути складно реалізувати в українських суспільних реаліях, беручи до уваги культурно-історичне минуле України.

Г. Євсєєва зазначає, що Україна не пододала мовний бар'єр із країнами ЄС, українське суспільство не спроможне долучитися до європейського комунікативного простору. Дослідниця підкреслює вагомість питання щодо подолання мовного бар'єру між Україною та ЄС, тому вона пропонує оголосити вивчення іноземних мов в Україні політичним пріоритетом та внести зміни до Національної доктрини розвитку освіти [6].

Україна сама по собі вважається багатонаціональною та багатомовною країною. Окрім інтеграції країни в глобальний простір через опанування іноземних мов та міжкультурної комунікації, в Україні наявні власні мовні невирішені питання. Враховуючи дані Всеукраїнського перепису населення 2001 року, на території України перебували представники понад 130 національностей і народностей. 77,8 % населення становлять українці. Найчисельнішою національною меншиною є російська – 17,3% населення. Всі інші значимі за чисельністю етнолінгвістичні меншини нараховують разом 4,9 % всього населення. За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, в Україні проживало близько 8 млн росіян, 17,3 % від загального складу населення країни. Відсоткове відношення одномовних росіян, які користуються тільки російською мовою становить від 80 до 85 %. За тим же переписом населення 2001 року українську мову вважають рідною 67,5 % населення України, російську – 29,6 % [12]. При цьому українською мовою спілкуються приблизно 53 % громадян України, російською – 45 % [11].

Ст. 10 Конституції України зазначає, що державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного

життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом [9]. Проте досить неоднозначно трактуються формулювання «вільний розвиток, використання і захист інших мов». Також примітним є той факт, що російська мова виділяється із переліку мов національних меншин, що настановує на думку про її «особливий» статус. Отже, нечітко прописані положення в Конституції дають підстави різним політичним силам маніпулювати формулюваннями й створювати власні погляди й переконання на основі неоднозначних положень в Конституції.

Як показано у різних документах, юридичний статус російської мови в Україні чітко не передбачає її офіційного статусу, проте дає юридичні шпарини щодо розширення її функціонування. Тому варто чітко прописати місце російської мови в українському суспільстві. Кращий варіант – уніфікувати її серед інших мов національних меншин, аби вона не виділялася й зайняла своє місце. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», ухвалений 25 квітня 2019 року, теж досить неоднозначно забезпечує функціонування української мови в Україні, спираючись на поняття «мова, прийнятна для сторін», даючи шпарину послуговуватися мовами національних меншин [8].

Згідно з дослідженнями, Financial Times за квітень 2017 року, російська мова протягом 20 років постійно втрачає популярність серед жителів України. Російськомовна кількість українських громадян 1994 року становила 33,9 %, а 2016-го — 24,4 %. Схожа ситуація в Казахстані (зменшення з 33,7 % до 20,7 %) і Грузії (зменшення з 6,4 % до 1,1 %). Натомість у Білорусі ситуація інша – з майже 50 % 1994 року кількість носіїв російської виросла 2016-го до 71 [13].

Примітним є дослідження Київського міжнародного інституту соціології, проведеного у березні 2019 року щодо викладання російської мови в україномовних школах. Показано, що 46 % українців розмовляють переважно або тільки українською мовою, тоді як 28,1 % переважно або тільки – російською мовою. Щодо викладання російської мови в українських школах – майже 30 % вважають, що на вивчення російської має відводитися така ж кількість часу, що й на українську мову. Проте, порівнюючи дані за 2019 рік

із результатами аналогічних опитувань 1999 року, спостерігається тенденція зниження престижу російської мови в Україні [5].

В історичному ракурсі Україна за весь культурно-історичний період перебувала під впливом інших держав (Російська Імперія, Австро-Угорщина, Річ Посполита), як результат – в українському етносі відбувся ментальний, культурний, лінгвістичний, ціннісний розкол у суспільній свідомості. Західне населення України перебувало під впливом Польщі та Австро-Угорщини, відповідно у тих регіонах вимальовується тенденція тяжіння до західних країн. Частина суспільства, яка проживає на південно-східних територіях, схиляється в бік Росії. Наразі така ситуація може пояснюватися й економічним, торговельним, інформаційним факторами.

Отже, внутрішня мовна ситуація в Україні є досить напруженою, а мовне питання постійно стає предметом суспільно-політичних дискусій. Цілком ймовірно, що внутрішнє лінгвістичне становище в країні, конфлікт між проєвропейським і проросійським вектором розвитку України накладає сильний відбиток на сприйняття світових геополітичних, суспільних та культурно-інформаційних проблем, зокрема проблема міжкультурної комунікації та опанування іноземних мов розглядається в ракурсі внутрішньо-української мовної ситуації й бачення цієї проблеми відбувається через призму україно-російських відносин.

Після набуття безвізового режиму з ЄС та підписання угоди між Україною та ЄС, питання створення можливостей опанування іноземних мов є одним із пріоритетних завдань Уряду. Ще у 2017 році стартувала кампанія з опанування іноземних мов на базі платформи «Lingva.Skills» [1].

Оскільки в країнах ЄС вже не один рік діє програма рідна мова + дві іноземні, Україна істотно відстає від європейського простору. За даними British Council, лише 7 % українців вільно володіють англійською, ситуація з другою іноземною мовою ще більш невтішна. У 2012 році в галузі середньої освіти, починаючи з 5 класу, розпочалося запровадження обов'язкового вивчення другої іноземної мови. Така ініціатива була висунута ще в 2005 році Міністерством освіти і науки України. Імперативність цього запровадження було скасовано, оскільки більшість шкіл виявилася не готовою до таких змін: відсутність повною мірою матеріально-методичного забезпечення, недостатня кількість кадрових ресурсів [1].

Досить ємним є дослідження Аналітичного центру RATING Pro у 2016 році, в якому було

опитано 2200 респондентів з усіх регіонів України, окрім АР Крим та непідконтрольних частин Донецької та Луганської областей. Статистична похибка складає не більше 2,1 %. За результатами дослідження українці не мають однозначного бачення щодо володіння іноземними мовами. Так, за цим опитуванням на питання «Які дві мови, крім рідної, Вам було б найкорисніше знати для самовдосконалення і розвитку?», 66 % респондентів назвали англійську. На другому місці (17 %) опинилася німецька мова. Потім російська

(14 %), польська (10 %), французька (7 %), італійська (4 %).

Наведені цифри дають підстави стверджувати, що англійська й німецька мови вважаються найбільш пріоритетними в усіх без винятку проаналізованих країнах. Французька мова також має сильні позиції. Російська мова посідає вагоме місце в балтійських країнах, в Болгарії та Україні.

Англійська мова сприймається більш позитивно серед опитуваних з вищою освітою та вищим рівнем доходів. Україномовні респонденти

Таблиця 1

Дві мови, окрім рідної, які було б корисно знати (порівняння з окремими країнами Європи) за даними Аналітичного центру **RATING Pro (2016 р.)** [14]

	ЄС	Словенія	Угорщина	Словакія	Чехія	Австрія	Румунія	Польща	Болгарія	Естонія	Латвія	Литва	Україна
Англійська	87%	78%	84%	63%	58%	76%	59%	65%	57%	75%	72%	66%	66%
Німецька	17%	50%	48%	44%	32%	10%	13%	31%	20%	10%	17%	13%	17%
Французька	16%	4%	5%	4%	3%	18%	25%	3%	5%	4%	2%	2%	7%
Іспанська	14%	3%	2%	2%	1%	7%	5%	2%	7%	2%	2%	2%	2%
Італійська	5%	11%	2%	1%	1%	10%	9%	1%	4%	-	-	-	4%
Російська	4%	2%	2%	8%	7%	5%	2%	8%	14%	47%	50%	62%	16%
Польська	1%	-	-	-	1%	-	-	4%	-	-	1%	3%	10%

вважають англійську кориснішою значно частіше (70 %), ніж російськомовні (57 %). Серед переваг вивчення іноземних мов більшість респондентів виділили матеріальні чинники: можливість працевлаштування в іншій країні (57 %), краща робота в Україні (49 %), навчання в іншій країні (47 %), відпочинок за кордоном (31 %). Не такими важливими для українців є можливість розуміти представників інших культур (18 %), особисте задоволення (15 %). 12 % респондентів стверджують, що іноземні мови нададуть їм змогу відчути себе європейцями [14].

Спостерігається цікава тенденція, що в західній Україні польська мова займає вагоме місце, тоді як у східних та південних регіонах – російська мова. І лише в західних та центральних німецька вважається пріоритетною як друга іноземна мова, на півдні ж проголосували за російську, а на Сході – за українську, що дає підстави вважати, що на Сході мешканці України в культурно-історичному, інформаційному та лінгвістичному плані більш схильні до громадян Росії.

Проблема україно-російської двомовності полягає не лише в тому, що це колишня мова метрополії, яка насильно насаджувалася в українському просторі через культурно-інформаційну складову. Російська мова ще є предметом суспільно-політичних, маніпулятивних дій з метою дестабілізації ситуації в Україні й унеможливлення культурно-інформаційної, ментальної незалежності українського соціуму від російського простору.

Наведені статистичні дані нашоухують на висновок, що існує безпосередній взаємозв'язок між внутрішньою мовною ситуацією в Україні та перевагами щодо опанування зовнішніх мов. Було прослідковано чітку залежність між ментальністю суспільства, його системою цінностей

й орієнтирами з лінгвістичним фактором. Інакше кажучи, жителі західної та центральної частини України тяжіють до європейського простору й вивчення європейських мов, вбачають реальні перспективи у працевлаштуванні в ЄС та становленні «справжніми європейцями», тоді як жителі Сходу й півдня дотримуються проросійського вектору й російської мови та не бажають опанувати нові мови.

Окремо автором було проведено власне не репрезентативне соціологічне опитування через соціальну мережу «Facebook» щодо стану мультилінгвізму в українському суспільстві та мовних пріоритетів українців на 2019 рік, в якому взяли участь 1828 осіб, з яких 38 % чоловіча аудиторія й 62 % – жіноча. Віковий критерій розділився наступним чином: більшість опитаних (37,6 %) віком від 30 до 40 років. 27,1 % – респонденти віком від 18 до 30 років. Кількість опитаних віком від 40 до 50 років склала 21,9 %. Респондентів, віком від 50 до 60 років, налічується 9,4 %. Опитаних, яким за 60 – 4 %. Регіони проживання виявилися нерівномірно представленими в опитуванні: майже половина опитаних – центральні регіони, 26,6 % – захід, представників із півночі нараховується 15,1 %, опитаних зі сходу – 7,9 %, а з півдня – 5,5 %. Примітним є те, що більшість респондентів є мешканцями міст, більшість мають вищу освіту. Тобто вибірка переважно охоплює центральні й західні регіони з переважно міським, молодим населенням й переважно вищою освітою, що певною мірою унеможливує результати бути об'єктивними й точними, проте дають певне бачення проблеми [2].

Загалом, було отримано наступну картину. На питання «Якою мовою Ви переважно спілкуєтеся життє?» – 75,9 % зазначили українську мову, 24,1 % послуговуються російською. На запитання:

«Чи посідає російська мова вагоме місце в українському суспільстві?» більшість українців (53,5 %) зазначили, що російська мова може використовуватися на побутовому рівні, а на державному – лише українська. 8,5 % респондентів вважають, що російська мова дійсно займає вагоме місце в Україні. 3 % опитуваних мають нейтральну позицію. Навіть є такі, хто вважає, що російська мова взагалі не повинна використовуватися в

ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД
• англійська - 78%	• англійська - 68%	• англійська - 62%	• англійська - 52%
• німецька - 26%	• німецька - 18%	• російська - 23%	• українська - 21%
• польська - 24%	• російська - 15%	• німецька - 16%	• російська - 12%
• французька - 8%	• польська - 10%	• українська - 13%	• німецька - 9%
• російська - 7%	• французька - 8%	• французька - 5%	• французька - 5%

Рис. 1. Найбільш пріоритетні мови, окрім рідної, в регіонах України за даними Аналітичного центру RATING Pro (2016 р.) [14]

Україні – 21,6 %. На запитання «Чи задовольняє Вас використання російської мови в українському недійному просторі?» було отримано наступні відповіді: 8,9% респондентів абсолютно задоволені цим фактом. 16,1 % вважають оптимальним варіантом українська і російська мови. 75,1 % стверджують, що в недійному просторі має бути лише українська мова. Половина опитаних вважають, що російську мову в українських школах вивчати не потрібно, і 43,8 % думають, що російська мова має бути вибірково предметом. 5,7 % зазначають, що російська обов'язково має викладатися в українських школах. Майже 90% респондентів проти того, аби російській мові надали статус другої державної мови, 7,2 % мають нейтральну позицію, і 4,2 % не проти російської у статусі другої державної мови. 77,5% опитуваних проти, щоб російська мала статус регіональної мови, 13,3 % мають нейтральну позицію, 9,2 % респондентів не проти російської як регіональної. Те ж саме питання було стосовно інших регіональних мов. 62,2 % респондентів проти, аби статус регіональної мови мала будь яка мова національних меншин. 22,2 % мають нейтральну позицію, 15,6 % опитуваних не проти.

Описавши мовну картину в українському суспільстві, увагу до себе привертають іноземні мови та їхнє опанування в Україні. Майже стовідсотково українці погоджуються, що потрібно вивчати іноземні мови. 65,6 % респондентів зазначають, що постійно намагаються удосконалити іншомовну компетентність, доті як 31,6 % стверджують, що усвідомлюють вагомість мов, але не вивчають їх за браком часу чи бажання. Лише 2,2 % зазначили, що не мають здібностей до вивчення мов.

Найбільш пріоритетними мовами для себе українці визначили англійську (98,3 %), німецьку (39,7 %), польську (31,5 %), французьку (18,7 %), іспанську (17 %), російську (16,4 %), китайську (13,7 %). Найбільш затребувані іноземні мови світу: англійська, оскільки міжнародна ділова, освітня діяльність здійснюється цією мовою, це мова дипломатії, для отримання роботи в багатьох європейських потрібно володіти англійською мовою. Іспанська, китайська, російська, арабська, французька – це мови ООН, французька є офіційною мовою ЄС, столиця якого в Брюсселі. Окремо популярні мови: португальська, японська, турецька, німецька.

24 % респондентів зазначили, що вільно володіють англійською мовою, 42,8 % – на середньому рівні, 27,8 % мають початковий рівень, 5,5 % вза-

галі не володіють англійською. Окрім того, 11,9 % стверджують, що вільно володіють другою іноземною мовою, 31,6 % мають навички на початковому рівні, майже 35 % взагалі не володіють. Як друга іноземна мова серед українців лідирують польська (30,8 %), німецька (26,8 %), французька (10,4 %) й іспанська (6,5 %). Майже 90 % українців погоджуються, що кожен освічений громадянин має володіти англійською мовою. Майже 80 % погоджуються, що окрім англійської українцям необхідно опанувати другу іноземну мову. Більше 50 % респондентів вважають, що в Україні цілком можлива ситуація, коли виникне нагальна необхідність у володінні англійською й другою іноземною мовою.

Цікавою є диференціація пріоритетів щодо європейських та азійських мов, у якій 76,5 % українців зазначили, що для них є більш пріоритетними європейські мови, тоді як 23,5 % зазначили пріоритетними для себе азійські мови. 44,8 % респондентів вважають Україну багатомовною країною, тоді як 36,5 % так не вважають. Для 18,7 % на це питання було складно надати відповідь [2].

Говорячи про мультилінгвізм в Україні, окремий фокус уваги варто спрямувати на інтеграцію мігрантів у середині країни. У 2013–2014 рр. МОМ було проведено дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів, в ході якого опитано 300 іноземців (іммігрантів-резидентів, біженців та іноземних студентів) у шести містах України, проведено експертні інтерв'ю, аналіз відповідної державної статистики та нормативно-правових актів [4].

За даними цього дослідження, понад половина іноземців має намір залишитися в Україні і п'ята частина респондентів точно не планує залишатися в Україні. Водночас варто спинитися на недостатній результативності державної політики щодо інтеграції іммігрантів, опитування з цього питання доводить низький рівень обізнаності іммігрантів щодо наявних державних програм. Позитивним фактором є рівень освіти іноземців, оскільки більше трьох чверті опитаних мали вищу, незакінчену вищу та середню спеціальну освіту, однак українською мовою був здатен говорити лише один з десяти респондентів, тоді як російською були здатні говорити менше половини. Існує нагальна проблема щодо недостатньої кількості мовних курсів для іноземних громадян. Іммігранти досить активно комунікують із місцевим населенням і зазначають комфортну атмосферу

такої комунікації. Але більше чверті респондентів повідомили, що відчувають неприязнь з боку правоохоронців, держслужбовців, а також і пересічних громадян через своє етнічне походження чи релігійну приналежність [10, с. 25–26]. Підсиленого контролю вимагає ситуація щодо нерегульованої міграції іноземців в та через Україну. Водночас, протягом 2014–2015 рр. Збільшилася чисельності нерегульованих мігрантів і на кордонах України, і всередині держави. Варто звернути увагу на факт, що внаслідок значного посилення міграційного контролю в Євросоюзі для переправлення нерегульованих мігрантів відшукуються нові маршрути, також через Україну. Збільшенню числа нерегульованих мігрантів сприяє також посилення міграційного контролю в Російській Федерації [15]. У 2015 р. найчисельнішу групу серед затриманих на кордоні становили вихідці з Афганістану – 37 %, Сирії – 11 %. Громадян Молдови було 7 %, Грузії – 6 %, Іраку – 5 %, Сомалі – 5 %. Зросла також і кількість потенційних нерегульованих мігрантів, яким відмовлено у в'їзді в Україну. Серед них переважали громадяни пострадянських держав, а саме Узбекистану (25 %), Таджикистану (20 %), Азербайджану (12 %), Молдови (10 %), Киргизстану (9 %), Грузії (8 %), Вірменії (6 %), Росії (3 %). Державною міграційною службою у 2015 р. на території України виявлено понад 5,1 тис. нерегульованих мігрантів, проти 3,1 тис. у 2014 р. Найчисельнішу групу становили громадяни Росії – 29 %. Вихідці з Азербайджану становили 12 %, Узбекистану – 9 %, Грузії – 6 %, Молдови – 5 %, Вірменії – 5 %, Афганістану та Китаю – по 3 % [10, с. 27–28].

Висновки. Отже, аналізуючи ситуацію мультилінгвізму в умовах сучасної України, можемо виділити географічний мультилінгвізм – сусідство із різними країнами і, як результат, контакти різних етносів. Суспільний мультилінгвізм – мовні контакти між різними етносами: українці – росі-

яни, українці – поляки, українці – угорці, українці – румуни та інші. На основі таких контактів вибудовуються певні мовні стосунки: консенсус у співіснуванні мов або насаджувannya своєї мови одним етносом іншому етносу. Наступний елемент – індивідуальний мультилінгвізм або плюрилінгвізм – можливості та потреби вивчати різні мови в суспільстві. В Україні це потреба в англійській мові, німецькій, російській та польській. Як бачимо, плюрилінгвізм залежить не лише від світового статусу мов, таких як англійська, яка несе в собі значущість, а й від суспільного та географічного мультилінгвізму, що не є дивним явищем. Тобто плюрилінгвізм є результатом у потребі до економічного зростання, соціального благополуччя, інтеграції у світовий простір з одного боку, а з іншого – у потребі ідентифікації себе як частини соціуму, який переважно, окрім рідної мови, говорить мовою, яка є географічно близькою (схід України і російська мова, захід України і польська, угорська мови). Проблема мультилінгвізму в Україні лежить досить глибоко: це, насамперед, поляризація у поглядах та цінностях українського суспільства, що корелюється із географічним місцем проживання в Україні і, як наслідок, вплив сусідніх мов на свідомість українців, що призводить до втрати самоідентичності й бачення себе як українця в українській державі. А це також впливає на якість зовнішньої комунікації українців із іноземцями. Беручи до уваги вищесказане, можемо резюмувати, що мультилінгвізм в умовах сучасної України є її невід'ємним фактором у процесі внутрішньої й зовнішньої комунікації. Питання полягає в тому, що така комунікація є дуже хаотичною й незакріпленою законодавчо. З метою унормування всіх проявів явища мультилінгвізму в суспільстві України існує нагальна потреба у становленні інституціонального мультилінгвізму, який зможе налагодити відносини між різними мовами у суспільстві й розставити їхню пріоритетність.

Список літератури:

1. В Україні стартує масова кампанія вивчення іноземних мов. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2299136-v-ukraini-startue-masova-kampania-vivcenna-inozemnih-mov.html.
2. Багатомовність в українському суспільстві. URL: <https://docs.google.com/forms/d/1AYQkvQXGSnbEsIi2EIXPjuY2kO0zSUOSff6txqWeqf8/viewform>.
3. Дербеньова Л.В. Проблеми інтеграції та глобалізації в соціально-політичному контексті України: «EUROSPEAK» як мова адміністративного спілкування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2010. Вип. 40. С. 172–178.
4. Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. Київ: МОМ, 2014. URL: <http://www.iom.org.ua/sites/default/files/study.pdf>.
5. Думки і погляди населення щодо викладання російської мови в українськомовних школах і надання невідконтрольним територіям Донбасу автономії у складі України: березень 2019 року. URL: <http://www.kiis.com.ua>.

6. Євсєєва Г.П. Державна мовна політика в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_1_63.
7. Жаботинська С.А. Мультилінгвальність в Україні: наукові засади. URL: <http://www.fulbright.org.ua>.
8. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.
9. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
10. Міграція в Україні: факти і цифри. *МОМ Представництво в Україні*. 2016. 31 с.
11. Опитування: більшість українців спілкуються вдома українською мовою. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/opituvannya-bilshist-ukrayinciv-spilkuuyutsya-vdoma-ukrayinskoju-movoyu.html>.
12. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. URL: <https://web.archive.org/web/20071124125111/http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>.
13. Російська мова втрачає позиції у пострадянських державах – Financial Times. URL: <https://hromadske.ua/posts/rosiiska-mova-vtrachaie-pozytsii-u-postradianskykh-derzhavakh-financial-times>.
14. Ставлення українців до іноземних мов. URL: <http://ratingpro.org>
15. Frontex. Annual risk analysis 2015. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

Panasenko Ye.O. MULTILINGUALISM AS A EUROINTEGRATIONAL AND GLOBALIZATIONAL FACTOR UNDER THE CIRCUMSTANCES OF CONTEMPORARY UKRAINE

The following study deals with the issue of multilingualism under contemporary Ukrainian circumstances in the context of European integration and globalization processes. In particular, it is about geographical and social multilingualism in Ukraine, that is, the linguistic picture which is currently available in Ukrainian society. This linguistic picture was formed as a result of the absence of a single national identity of Ukrainians in connection with the affiliation of certain territories as parts of other states, which led to a divergent system of values, uneven ideological foundations in various territories of contemporary Ukraine. Today, the situation gradually begins to move forward the European civilizational space, leaving a Russian colonial heritage in history. However, in general, Ukrainian society is not ready to fully adopt the European vector of development, and partially tends to the Russian colonial past, being in an unstable mental balance. Beside, the article focuses on the phenomenon of plurilingualism, that is, the need and opportunities to learn different foreign languages. The study presented numerous statistical data, surveys that clearly illustrate the needs of Ukrainians to master foreign language competence, the study revealed a direct relationship between the internal language situation in Ukraine and the preferences to learn foreign languages. There was a clear relationship between the mentality of society, its system of values and orientations with a linguistic factor. Particular attention was paid to the problem of migrants in Ukraine and their adaptation to Ukrainian cultural, informational and linguistic realities. The study proved that the effectiveness of the state policy on the integration of immigrants is unsatisfactory, and the survey shows a low level of awareness of respondents regarding existing state programs. Consequently, multilingualism in the conditions of contemporary Ukraine is its inalienable factor in the process of internal and external communication, which clearly correlates with the socio-economic, socio-political, cultural and informational situation in the country and is an indicator of social preferences, guidelines and self-identity of a society.

Key words: multilingualism, plurilingualism, language policy, Eurointegration, globalization.

Поступлін О.С.

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

КРИЗА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНИХ УМОВАХ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У межах статті здійснюється ідентифікація державного регулювання земельних відносин в умовах кризи, що зумовлює концептуальну деталізацію сутності кризи та її впливу на функціонування сфери налагодження земельних відносин у публічному управлінні на основі аналізу сутності змін, які відбуваються в національних управлінських системах.

У статті акцентовано увагу на той факт, що в умовах кризи держава вимушена належно структурно реагувати на зміни відтворювального процесу розвитку сучасного світу, внаслідок чого відбувається структурна зміна її економічних функцій держави, що визначає нову методологію і практику державного регулювання відповідних процесів. Доведено, що держава стає спроможною розширити можливості функціонування ринку лише знімаючи відповідні обмеження, які розширяють діяльність економічних агентів у сегменті економіки з досить швидкою і високою окупністю.

Ідентифіковано кризу та її вплив на державне регулювання у різних сферах суспільного життя і зокрема у сфері земельних відносин як деструкційний й динамічний параметр, завдяки чому відбувається спрощення системи і зростання її стійкості, систематизовано основні причини виникнення кризи та їх вплив на структуру відносин в соціально-економічній системі держави, показано, що земельна сфера детерміновано залежить від розвитку національної й світової економіки, а тому механізми виникнення кризи в одній сфері детерміновано позначаються на розвитку інших секторів суспільного розвитку, доведено, що у земельній сфері криза має свою лаконічну специфіку, яка полягає в тому, що вона руйнує безліч найбільш слабких і найменш структурно організованих установ та організацій, відкидаючи застарілі способи виробництва, форми організації земельних підприємств на користь способів і форм, більш сучасних, обґрунтовано стратегічно-технологічну роль держави у локалізації виникнення та поширення кризи як суб'єкта ініціювання й реалізації антикризових програм й на цій основі показано термінологічну відмінність запровадження понять антикризове управління та антикризове регулювання.

Ключові слова: криза, державне регулювання земельних відносин, стратегічно-технологічна роль держави, антикризове управління, антикризове регулювання.

Постановка проблеми. Ідентифікація державного регулювання земельних відносин в умовах кризи потребує концептуальної деталізації сутності кризи та її впливу на функціонування сфери налагодження земельних відносин. Це передусім ставить питання глибинного аналізу сутності змін, які відбуваються в національних управлінських системах протягом останньої чверті століття. З цього приводу таку сутність змін, які відбуваються з кінця ХХ ст., і які позначаються на економічних та політичних функціях держави С.Ю. Глазьев трактує як «перехід від екстенсивних форм державного регулювання до інтенсивних, причиною таких змін стало вичерпання реформістської моделі координації економіки державою, що, в свою чергу, стало наслідком зміни характеру відтворювального процесу, в якому головними продуктивними силами стали наука, інформація, людський фактор» [1].

Унаслідок цього більшість держав прийшла до необхідності запровадження інституційних реформ, які б слугували підвищенню ефективності державного регулювання у різних сферах суспільного життя й слугували визначальним фактором реалізації національних стратегічних пріоритетів держави в умовах кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації проблематики державного регулювання земельних відносин в умовах кризи. Сьогодні увага як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників зосереджується на винайденні механізму подолання кризових явищ в контексті їх впливу на земельні відносини.

Окремим питанням дослідження проблематики державного регулювання земельний від-

носин в умовах кризи присвячено дослідження таких науковців, як Е.С. Варга, В.Л. Іноземцев, С.М. Меньшиков, Е. Тоффлер та інші.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити сутність кризи та її впливу на державне регулювання земельних відносин в сучасних умовах суспільного розвитку.

Досягнення цієї мети зумовлює вирішення таких завдань, як:

- здійснення аналізу поняття «криза» та її впливу на державне регулювання у різних сферах суспільного життя і зокрема у сфері земельних відносин;

- обґрунтування стратегічно-технологічної ролі держави у локалізації виникнення та поширення кризи.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Традиційно криза являє собою об'єктивну й невід'ємна складову функціонування систем, закладаючи тим самим динаміку або регресію для функціонуванні відповідних сфер життєдіяльності людини чи держави. Важлива роль у локалізації кризи належить державі, яка зобов'язана вжити відповідних заходів щодо попередження чи усунення кризових наслідків. З цього приводу *Е. Варга* вказав на розгортання циклічності відповідних техноциклів, які характеризують повтори певних економічних явищ, які в кінцевому підсумку призводять до виникнення передумов кризових ситуацій. У підтвердження цього вчений описав трьохциклічну схему, яка характеризує відповідні коливання процесів, крізь які проходить будь-яка сфера суспільної життєдіяльності, серед яких: криза, депресія, оживання, підйом. Зважаючи на це, найбільш результуючим складником цього циклу є криза, під якою вченим розуміється «рішення, переломний момент, глибокий розлад, різкий перелом, період загострення протиріч в процесі розвитку будь-якої сфери людської діяльності» [2]. Це свідчить про те, що криза є технологічним переломом, який утворюється внаслідок динамічного загострення протиріч у будь-якій сфері суспільного життя, а відтак є загальною закономірністю розвитку сучасного світу.

Значний методологічний інтерес в межах ідентифікації сутності кризи становить концепція *М. Ескіндарова*, в межах якої доведено, що в історії розвитку людства «криза завжди була пов'язана з певною катастрофою або катаклізмом, що приводило до різкого погіршення життя, оскільки в основі кризи завжди була вагома й суттєва причина, адже це особливий стан об'єкта управління (або процес), що розглядається в динаміці»

[3, с. 13]. Слідуючи цьому, вченим обґрунтовано функціональний вплив кризи на відповідні процеси суспільної життєдіяльності людства, наголошуючи на тому, що «кожний наступний етап кризи відрізняється від попереднього, адже криза – це негативна зміна, глибока і часто несподівана, але одночасно вона несе в собі нові можливості для розвитку» [3, с. 17]. У такому контексті криза є основою для нового розвитку соціальної системи, вона задає нові імпульси для її динамізації. У цьому контексті йдеться про те, що основною функцією кризи традиційно виступає «руйнування тих елементів, які найменш стійкі і життєздатні і в найбільшій мірі порушують організованість цілого, завдяки чому відбувається спрощення системи і зростання її стійкості» [3, с. 18].

Загальнометодологічний аналіз кризи зумовлює доцільність детальної класифікації основних причин її виникнення. Відповідно до концепції *Дж.М. Кейнса* запропоновано такі види причин виникнення кризи як:

- *зовнішні* – пов'язані з недосконалістю управління на макро- і мікроекономічному рівнях, з інноваціями (нові наукові знання, розвиток науково-технічного прогресу), з природними змінами (наприклад, погіршення екологічної ситуації), нарешті, обставини непереборної сили;

- *внутрішні* – пов'язані з неефективним менеджментом організаційної структури через непрофесіоналізм, ускладнення діяльності внаслідок зростання масштабів бізнесу, консерватизму особистості і т.д. [4].

У доповнення до наведеної вище класифікації причин виникнення кризи, *Е. Варга* вказав на характер і структуру відносин в соціально-економічній системі, що породжує нестабільність її функціонування, а тому кризи, які на його думку поділяються на економічні, соціальні, політичні, організаційні, психологічні та технологічні, призводять до загострення суперечностей в національній економіці. Зважаючи на це, будь-яка форма кризи, незалежно від причин і факторів її розгортання, позначається на системі «взаємин економічних агентів, кризі платежів, втраті конкурентних переваг, що тим самим в цілому позначається на стані фінансової системи держави» [5, с. 403]. Слідуючи цьому, характерною особливістю сучасної кризи, яка поширюється на всі сфери суспільної життєдіяльності, є переплетення її з глибинними структурними кризами, через які проходив світ, і які порушили статистику передусім енергетичної сфери, сільського господарства.

Дотримуючись цієї дослідницької конструкції, доцільно відзначити також і той факт, що в умовах кризи держава вимушена належно структурно реагувати на зміни відтворювального процесу розвитку сучасного світу, в результаті чого відбувається структурна зміна її економічних функцій держави, що визначає нову методологію і практику державного регулювання відповідних процесів. Виходячи із цього, на думку *Р. Бернхест*, «глобальними факторами трансформації регулюючих можливостей держави виступають: різке поглиблення взаємозалежності розвитку країн; потреба в узгодженні економічної політики держав і контролю за її дотриманням господарюючими суб'єктами всіх рівнів; необхідність уніфікації регулюючих заходів і, що впливає з цього делегування, частини суверенних прав на наднаціональний рівень; участь держави у створенні «міжнародного громадського блага» як умови інтеграції в світове господарство; наявність широкої сукупності проблем, що породжуються глобалізацією, вирішення яких можливе лише на державній основі» [6]. У своїй сукупності наведені вище фактори містять певну гностичну суперечливість, що зумовлює доцільність запровадження комплексу форм взаємодії держави та суспільства як визначальної тенденції, яка надає універсальний характер запровадження державних регулюючих механізмів.

Відтак варто зазначити, що в умовах результативної регулятивної діяльності держави, яка проходить у формі реакції на кризу, відбувається становлення нової соціально-економічної, політичної та адміністративної системи, головною характеристикою якої є сталий розвиток, що тим самим сприяє зміцненню економічної регулюючої функції держави. В альтернативу таким тенденціям формується новітня теоретична конструкція «неоетатизму» як теоретична основи нової державності. Доцільність її запровадження на думку *Е. Тоффлера*, «констатує початок періоду зміни форми державності в ході становлення постіндустріального суспільства у зв'язку з глобальними викликами людству» [7, с. 211]. Зважаючи на це, на думку вченого, за умов переходу до сталого розвитку більшість держав виявляються абсолютно нездатними до регулювання та управління відповідними процесами, оскільки позбавлені ресурсної можливості забезпечити істотну зміну стратегії цивілізаційного розвитку.

Аналізуючи результативність запровадження антикризового регулювання у сфері земельних відносин, особливу увагу варто акцентувати на анти-

кризових заходах, які мають яскраво виражену специфіку. У підтвердження цього *С.М. Меньшиков* указав на два рівні антикризового регулювання земельних відносин, серед яких: «макрорівень», який безпосередньо пов'язаний з формами і методами державного регулювання земельних відносин, що включає в себе запобігання та протидію виникненню кризових явищ і ситуацій; мезорівень – вирішує проблеми ефективного розвитку суб'єктів управління та окремих регіонів держави, що тим самим сприяє збереженню цілісності держави і гармонійному розвитку всіх її територій, сприяє становленню і розвитку найважливіших промислових комплексів, зміцнює інфраструктурні галузі народного господарства» [8]. У цьому плані особлива роль належить мікрорівню державного регулювання земельних відносин, на якому держава через діяльність низки виконавчих органів влади бере участь у формуванні оптимальної структури реалізації державної земельної політики, а також забезпечує управління державними земельними комплексами. Це тим самим свідчить про досягнення певних параметрів суспільного розвитку в умовах кризи, шляхом запобігання та протидії виникненню кризових явищ і ситуацій.

У межах аналізу впливу кризи на систему державного регулювання у різних сферах суспільного життя доцільно вказати й на її позитивний ефект для стабілізації інституціонального розвитку систем. У цьому плані йдеться про практику нових індустріальних країн, які «використовували кризи ХХ ст. для оновлення та зміцнення техніко-технологічного та економічного потенціалу, своєчасно змістивши акценти державного регулювання з зміцнених галузей на нові види виробництва, зокрема, на мікроелектронні комплекси» [9]. У цьому плані національним державам вдалося «звучити» сферу інтервенцій в економіку, що тим самим призвело до обмеження можливостей периферійних держав самостійно впливати на регулятивну практику держави, враховуючи при цьому національні інтереси, в результаті чого держава здобула нову функцію, яка забезпечила її результативність у процесах подолання кризових ситуацій і яка зводилась до управління ринками. Така нова функція, на думку *Р. Вея*, «полягає в подоланні ефекту тимчасової переваги приватного підприємництва для реалізації довгострокових інтересів розвитку національного бізнесу» [10]. Запровадження такої функції, з позиції вченого, передбачає запровадження відповідного набору інструментів, який включає: 1) індикативне пла-

нування, яке спирається на систему цільового адресного фінансового заохочення, фіксованих каналів державних субсидій в прискорення економічного зростання; 2) стимулювання зростання частки накопичення, регулювання ринку праці. Це, відповідно, свідчить про те, що держава стає спроможною розширити можливості функціонування ринку лише знімаючи відповідні обмеження, які розширяють діяльність економічних агентів у сегменті економіки з досить швидкою і високою окупністю.

У підтвердження результативності нової регулятивної функції держави в умовах кризи В.Л. Іноземцев указав на два її складники, які визначають її оптимізаційну синергію для стабільного функціонування різних сфер суспільного життя. До таких складових безпосередньо належить: 1) розробка нових інструментів і напрямів державної політики, що відображають якісну трансформацію державного регулювання земельної сфери в умовах глобалізації; 2) пошук моделей комплексного застосування всього арсеналу вироблених інструментів державного регулювання ринкової економіки в нових умовах геоекономіки [11]. У цьому плані йдеться про структурну зміну системи зв'язків національної економіки із зовнішнім середовищем, в результаті чого, коли економічна політика держави втрачає можливість поділу на зовнішню і внутрішню, тим самим зумовлюється

стратегічна й функціональна зміна технології дії держави в сучасному світі.

Висновки. Отже, здійснений аналіз кризи та її впливу на державне регулювання у різних сферах суспільного життя і зокрема у сфері земельних відносин дозволив ідентифікувати її як деструкційний й динамічний параметр, завдяки чому відбувається спрощення системи і зростання її стійкості, систематизовано основні причини виникнення кризи та їх вплив на структуру відносин в соціально-економічній системі держави, показано, що земельна сфера детерміновано залежить від розвитку національної й світової економіки, а тому механізми виникнення кризи в одній сфері детерміновано позначаються на розвитку інших секторів суспільного розвитку, доведено, що у земельній сфері криза має свою лаконічну специфіку, яка полягає в тому, що вона руйнує безліч найбільш слабких і найменш структурно організованих установ та організацій, відкидаючи застарілі способи виробництва, форми організації земельних підприємств на користь способів і форм, більш сучасних, обґрунтовано стратегічно-технологічну роль держави у локалізації виникнення та поширення кризи як суб'єкта ініціювання й реалізації антикризових програм й на цій основі показано термінологічну відмінність запровадження понять антикризове управління та антикризове регулювання.

Список літератури:

1. Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития мира в условиях глобального кризиса. Москва, 2018. С. 128–151.
2. Варга Е. Антикризисное государственное регулирование реального сектора экономики: международный опыт / пер. с англ. *Управление экономическими системами : электронный научный журнал*. 2012. № 8. URL: <https://istina.msu.ru/journals/97109/>.
3. Эскиндаров М. Сценарии кризиса в современном мире и политика противодействия. *Мировая политика*. 2018. № 4610. С. 10–23.
4. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости : авт. сб. / Дж.М. Кейнс. Москва : Эксмо, 2007. 960 с. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/443/643/1219/008Kejns2.pdf>.
5. Варга Е.С. Избранные произведения: Начало общего кризиса капитализма Экономические кризисы Капитализм после второй мировой войны (в 3-х томах). Москва, 2014. 789 с.
6. Bornhost F., Commander S Multiplicative effect of government investment in science and infrastructure projects. *Economics of Transition*. 2006. № 14 (2). P. 269–288.
7. Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство = Revolutionary Wealth, 2006. Москва : АСТ, 2007. 576 с.
8. Меньшиков С.М. Современный капитализм: экономика без будущего? Диалектика общего кризиса. Москва : Мысль, 2016. 389 с.
9. Макконнелл К., Брю С. Экономикс. Принципы, проблемы и политика. Т. 1. Москва, 2012. 412 с.
10. The Emergency Economic Stabilization Act of 3 October 2008. Division A of Pub.L. P. 110–343, 122. Stat. 3765.
11. Иноземцев В.Л. Fin de siecle. В истории становления постиндустриальной системы. Статья вторая. *Свободная мысль XXI*. 1999. № 8. С. 19–43.

Postulin O.S. THE CRISIS AND ITS IMPACT ON THE STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN THE MODERN SOCIAL DEVELOPMENT CONDITIONS

Within the limits of this article the identification of the state regulation of land relations in the conditions of the crisis is carried out, which causes the conceptual detailing of the essence of the crisis and its influence on the functioning of the sphere of establishing land relations in public management, based on the analysis of the essence of changes that take place in national management systems.

The article focuses attention on the fact that under conditions of a crisis, the state is forced to adequately react structurally to changes in the reproductive process of the development of the modern world, resulting in a structural change in its economic functions of the state, which defines a new methodology and practice of state regulation of relevant processes. It is proved that the state is able to expand the possibilities of functioning of the market only by removing appropriate restrictions that will expand the activity of economic agents in the segment of the economy with a fairly rapid and high payback.

The crisis and its influence on the state regulation in various spheres of public life and in particular in the field of land relations as a destructive and dynamic parameter are identified, thus simplifying the system and increasing its stability, the main causes of the crisis and its influence on the structure of relations in the socio-economic the system of the state, it is shown that the land domain definitely determines the development of the national and world economy, and therefore the mechanisms of crisis in one sphere determinately have an impact on the development of other sectors of social development, it is proved that in the land sphere, the crisis has its laconic specificity, which consists in the fact that it destroys the set of the weakest and least structurally organized institutions and organizations, rejecting outdated methods of production, the form of organization of land enterprises in favor of methods and forms, more modern, substantiated the strategic and technological role of the state in the localization of the emergence and spread of the crisis as the subject of initiation and implementation of anti-crisis programs, and on this basis terminological difference in the introduction of the concepts of anti-crisis management and anti-crisis regulation.

Key words: *crisis, state regulation of land relations, strategic and technological role of the state, anti-crisis management, anti-crisis regulation.*

Русинюк М.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Ця стаття спрямована на з'ясування сутності, змісту і значення механізмів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики в Україні, визначення характеру наявних проблем у цій сфері та шляхів їх вирішення. У результаті проведеного дослідження встановлено, що до проблем розвитку громадянського суспільства доречно віднести: досить високий рівень скепсису організованої громадськості щодо можливості впливати на органи влади; нестача зрозумілих, чітко інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади і, як результат, майже повна відсутність дієвих важелів впливу на формування місцевої та регіональної політики; існуючі інституції взаємодії влади та громадськості мають занадто формалізований характер і незначний ефект діяльності; частина неурядових організацій намагається через засоби масової інформації висвітлювати свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, однак така діяльність має більше рекламний, ніж дієвий характер; формування так званих «кишенькових» неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством.

У межах роботи відзначено, що на сьогодні в реалізації державної політики об'єктивною є тенденція до дедалі більшого залучення організацій громадянського суспільства до виконання її завдань. У зв'язку із цим констатовано, що зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях. Попри те, що абсолютна більшість українських громадян не належить до жодної організації громадянського суспільства, запит на вплив інституцій громадянського суспільства помітний. Соціологічні опитування ілюструють, що участь у громадських організаціях сприймається як одна з найбільш ефективних форм участі громадян в ухваленні рішень та управлінні на державному і місцевому рівнях.

Ключові слова: громадянське суспільство, публічна політика, публічна влада, громадські об'єднання, публічне управління та адміністрування.

Постановка проблеми. Проблема громадянського суспільства та його взаємодії з державою сьогодні – одна із центральних у політичній і державно-управлінській науці. Очевидно, що її актуальність спричинена складними і досить суперечливими трансформаціями відносин у перехідних суспільствах, до яких належить і Україна.

Становлення ефективної взаємодії між інституціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісної трансформації політичної системи в Україні, змін у моделі державного управління, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. Такі цілі потребують створення повноцінних, а не декоративних інституцій громадянського суспільства, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення політичних рішень, запропонувати альтернативи, здійснити контроль.

Практика ухвалення політичних рішень, реалізації державної політики в Україні без обговорення і схвалення з боку громадськості свідчить про уповільнені темпи поширення необхідного мінімуму процедур публічної політики. Обстоювання інтересів суспільства як органами державної влади, так і громадським сектором є фрагментарним, що несе особливі ризики в умовах неструктурованості суспільства. Натомість напрацювання цивілізованих алгоритмів і конструктивних форм захисту інтересів різних соціальних груп, узгодження конфліктів інтересів сприяють мінімізації соціально-економічних і політичних ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна увага питанням взаємодії громадянського суспільства та держави приділена у працях учених Г. Алмонда, Ю. Габермаса, Р. Дарендорфа, М. Кеннеді, Дж. Кіна, Р. Патнема тощо. В Україні громадсько-політичні об'єднання під

різними кутами зору досліджують представники різних наук, зокрема: Р. Балабан, В. Бебик, В. Головенько, А. Колодій, О. Корнієвський, І. Кресіна, Б. Кухта, М. Лациба, М. Обушний, С. Рябов, С. Тимченко, В. Якушик, Г. Атаманчук, К. Коктиш, В. Козбаненко, В. Крисаченко, О. Крюков, О. Лебединська, В. Мельниченко, І. Надольний, М. Пірен, В. Ребкало, Г. Ситник, П. Штомпка, Ф. Шамхалов, Е. Афонін, В. Бакуменко, В. Бондаренко, К. Гаджиев, В. Козаков, А. Мацюк, В. Місюра, Л. Шкляр, О. Якубовський, О. Бабінова, Ю. Барабаш, Я. Буздуган, Р. Гринюк, М. Козюбра, В. Лемак, О. Петришин, Ю. Тодика й ін. Проте проблеми взаємин органів публічної влади із громадянськими об'єднаннями у процесі формування публічної політики демократичного суспільства і сьогодні є актуальними і визначають мету даної роботи.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати сутність, зміст і значення механізмів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики в Україні, визначити характер наявних проблем у цій сфері та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Участь громадян (представників громадських об'єднань) в обговоренні складних проблем життєдіяльності стає чи не найголовнішим імперативом сьогодення. Громадяни, взявши участь у визначенні проблем, шляхів їх розв'язання, стають причетними до ухвалення рішень і реально беруть на себе відповідальність за їх виконання. Будучи причетними до ухвалення рішень, громадяни підтримують владу щодо виконання цих спільних рішень [1, с. 8].

На думку Ю. Габермаса, саме громадськість за допомогою публічного обговорення контролює й легітимізує систему влади, а також саме вона здатна розв'язувати конфліктні ситуації. Цьому відповідає ідея творення громадянського суспільства діяльними індивідами [2, с. 67]. Тому сьогодні ми говоримо про активного громадянина, якого характеризує його громадянська позиція. Ця позиція полягає в обстоюванні власних інтересів, а не підтримці чужих. Ця позиція полягає в узгодженні власних і суспільних інтересів, що особисті інтереси індивіда виводить на інший щабель і потребує від нього громадянськості.

Механізмом реалізації громадянськості виступає громадська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування. Існування громадянського суспільства стає можливим за наяв-

ності вільних рівноправних особистостей, які мають право вільного асоціювання і добровільно здійснюють відповідні політичні настанови. Громадська праця людей проводиться в різних формах, залежно від специфіки їхньої діяльності. Це і громадські організації, і політичні партії, а також громадські рухи тощо.

Структурно-громадянське суспільство в Україні можна представити такими сегментами (соціальні інститути, групи), як: громадські організації та об'єднання громадян; політичні партії, що не прийшли до влади; благодійні організації; громадські засоби масової інформації (далі – ЗМІ); самоврядні територіальні громади; трудові та навчальні колективи; професійні та творчі спілки; релігійні об'єднання.

Загалом, громадські об'єднання – це своєрідна ланка між політичним і громадянським суспільством, між «низамми» і «верхами». Саме в цьому полягає їхня стабілізуюча, інтегративна роль у суспільстві (ст. ст. 36, 37 Конституції України) [3].

Як слушно зауважує Д. Сірик, залучення громадян до процесу вироблення і здійснення державної політики дає можливість спільно діяти заради суспільного блага [4, с. 48]. Зауважимо, що співпраця неурядових організацій з органами виконавчої влади в питаннях формування та реалізації державної політики є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни загалом. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між цими інститутами є запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, відповідно до стратегічних національних інтересів. За визначенням В. Тертички [5, с. 297], рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів процесу політики, які мають бути спрямовані на вирішення проблем державного рівня.

Сприяння саморозвитку громадянського суспільства з боку органів публічної влади (органи державної влади й органи місцевого самоврядування) передбачає: створення системних, передусім правових і фінансових, умов діяльності організацій і структур громадського сектора; реалізацію політики громадської консолідації для вирішення соціально значущих проблем, спрямованої на забезпечення добробуту громадян; визначення і втілення принципів, на яких будується взаємодія органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів, створення інститутів взаємодії владного, ділового і громадського секторів; удосконалення існуючих і розроблення нових форм соціального партнерства

та форм співробітництва органів публічної влади зі структурами ділового і громадського секторів; вироблення ефективних механізмів підтримки діяльності недержавних організацій у реалізації ними соціально значущих програм.

Співробітництво органів публічної влади та громадянського суспільства має ґрунтуватись на таких принципах:

1. Громадська активність. Громадська активність як ініціативна та добровільна участь людей у житті суспільства та виробленні державної та місцевої політики в різних важливих для людей сферах є важливим складовим елементом демократичного суспільства. Органи публічної влади мають підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації.

2. Партнерство. Взаємодія органів публічної влади й організацій громадянського суспільства має будуватись на основі партнерства та рівноправності. Це дозволить зробити співпрацю ефективною та створить умови для об'єднання зусиль державного та громадського секторів із метою вирішення суспільно значущих питань.

3. Відкритість і відповідальність. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності, зокрема з питань реалізації проєктів і фінансового забезпечення цих проєктів.

4. Політична незалежність. Організації громадянського суспільства під час здійснення своєї діяльності мають бути вільними та незалежними, діяти суто в межах закону. Підтримка громадських ініціатив і організацій коштом бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування має здійснюватись зазвичай на конкурсній основі, з дотриманням прозорих процедур і безсторонності, щоби не допускати надання привілеїв чи створення обмежень політичного характеру, а також поширення політичного впливу на громадські ініціативи.

5. Запобігання корупції. За підтримки громадських ініціатив та організацій коштом бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування необхідно створити умови та механізми, що виключають конфлікт інтересів та запобігатимуть корупції.

6. Раціональний і збалансований розвиток. Органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства під час реалізації власних чи спільних проєктів і програм мають дбати

про їхній раціональний та збалансований розвиток відповідно до наявних у суспільстві потреб. Така діяльність має максимально задовольняти потреби суспільства в різних сферах суспільного життя та не припускати надмірної концентрації проєктів в одній чи кількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів, коли інші залишаються поза увагою влади й організацій громадянського суспільства.

7. Комплексність. Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства загалом та окремих, соціально вразливих груп населення зокрема. Усі форми реалізації громадських ініціатив мають розвиватись та діяти цілісно і системно. Кожна з форм є невід'ємним елементом громадянського суспільства, що сприяє становленню й укріпленню інститутів громадянського суспільства.

8. Форми реалізації громадських ініціатив. У демократичних суспільствах саме розумна влада прагне якомога активніше залучати громадськість до управління державою, тому вона зацікавлена в розвитку «третього сектора» і фінансово його підтримує (пільги, пряме фінансування, гранти). З іншого боку, високий рівень життя населення в цих країнах дає можливість неурядовим організаціям мати власну фінансову базу. Це відбувається тому, що головним інтересом демократичної влади є національний інтерес.

Законами України нормуються такі форми взаємодії влади і громади, як: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін.

Форми роботи із громадянами формально поділяються на безпосередні (публічне громадське обговорення, електронні консультації із громадянами) та опосередковані (вивчення громадської думки). Згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадянської у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: громадських слухань; зустрічей із громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, «круглих столів», зборів, громадських приймальень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних

консультацій; телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах [6].

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо й телебаченні для визначення позицій різних соціальних груп; опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Окремо варто згадати єдиний вебпортал органів виконавчої влади «Урядовий портал», який містить систематизовану інформацію про діяльність органів влади, звернення та запити громадян, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів тощо. Ефективну діяльність такого роду ресурсів можна вважати значним кроком на шляху до повноцінного електронного урядування, про необхідність запровадження якого говорять усі провладні українські партії.

Серед форм впливу об'єднань громадян на процес підготовки й ухвалення рішень, що впливають на формування державної політики, варто виокремити такі: безпосередня участь громадян (вибори, референдуми); опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо ухвалюють управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема, парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок щодо конкретних документів, рішень і громадського контролю за їх виконанням; організація громадських акцій (мирні збори, інші масові заходи); участь представників громадських об'єднань у діяльності неурядових аналітичних центрів. Зрештою, результативність впливу об'єднань громадян на формування державної політики безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що можуть забезпечити власне організації громадянського суспільства [7, с. 205].

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною

лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми будуть розв'язуватися саме за їхньої участі у процесі ухвалення рішень. Досягнення ефективної співпраці між об'єднаннями громадян і місцевими органами виконавчої влади можливе, з одного боку, за умови підвищення ступеня обізнаності громадян зі своїми правами та можливостями, а з іншого – за умови використання органами виконавчої влади існуючих механізмів та інструментів зв'язків із громадськістю, а також розроблення нових підходів до такого залучення.

Загалом, взаємодія організацій громадянського суспільства з органами державної влади ускладнюється через: використання організацій громадянського суспільства в політичному процесі, штучної активізації у виборчий період, в обстоюванні інтересів, прав, запитів не громадян, а партійно-політичних сил, приватних і корпоративних інтересів фінансово-промислових груп, посадових осіб державних органів і органів місцевого самоврядування; створення імітаційних громадських рухів та ініціатив, які з використанням організацій громадянського суспільства маскуються під стихійні реакції груп громадян, невдоволених діями чи рішеннями органів державної влади; брак прийнятних фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства, фіктивність значної кількості організацій громадянського суспільства, невідповідність змісту діяльності заявленим статутним завданням та ін.; систематичне ігнорування з боку органів державної влади під час ухвалення остаточних рішень як громадської думки загалом, так і позицій організацій громадянського суспільства, висловлених у процесі консультацій, у проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо; дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій із громадськістю, громадської експертизи, слухань, це стосується непрозорості підбору тих організацій громадянського суспільства, які залучаються до консультацій із громадськістю, а також їхньої низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації здебільшого не піддаються ретельному аналізу та не враховуються; надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне і неповне її оприлюднення; наповнення вебсайтів органів державної влади здебільшого інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а

не їхнього внеску у зміст ухвалених рішень чи їх корегування; несиметричність практики соціального діалогу, участі його сторін. У переговорних процесах профспілкова сторона поступається важелям впливу органів державної влади та сторони роботодавців. Роль тих профспілкових організацій та організацій роботодавців, що не входять за встановленим законом цензом у формат соціального діалогу, є мінімальною. Отже, відкритим є питання ефективності ухвалених нормативно-правових актів, їхнього вдосконалення через упровадження «працюючих» процедур, разом із посиленням відповідальності органів державної влади та їхніх посадових осіб за дотриманням законодавства. Наступним етапом має стати вдосконалення процедур, що забезпечило б практику врахування органами державної влади позицій громадськості, закріплення принципів відкритості, прозорості, підзвітності.

Ефективна модель взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади потребує: забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку політичних рішень; подальшого вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що має забезпечити результативність процедур консультацій із громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів; розширення меж і змісту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, створення додаткових механізмів ефективного контролю громадськості у сферах, які не мають належного правового регулювання; охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій із громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства (це передусім оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів; ухвалення рішень органів державної влади у сфері регуляторної політики; виконання державних програм, загальнонаціональних і місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо); забезпечення належних умов для виконання моніторингових функцій організацій громадянського суспільства щодо дотримання законодавства в перебігу передвиборчої кампанії та виборчого процесу, дій органів державної влади, політичних партій, ЗМІ, виборчих комісій; активізації організаціями

громадянського суспільства заходів, пов'язаних із здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії з органами державної влади й обізнаності щодо визначених законодавством процедур; досягнення рівновіддаленості профспілкових організацій від подвійного впливу державних інституцій і організацій роботодавців, що потребує використання всіх можливостей у форматі соціального діалогу та поза ним [8].

Висновки. Отже, очевидні такі проблеми розвитку громадянського суспільства, зокрема щодо його взаємодії з органами влади: досить високий рівень скепсису організованої громадськості щодо можливості впливати на органи влади; нестача зрозумілих, чітко інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади і, як результат, майже повна відсутність дієвих важелів впливу на формування місцевої та регіональної політики; існуючі інституції взаємодії влади та громадськості (консультаційно-дорадчі органи) мають занадто формалізований характер і незначний ефект діяльності; частина неурядових організацій намагається через ЗМІ висвітлювати свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, однак така діяльність має більше рекламний, ніж дієвий характер; формування так званих «кишенькових» неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством. Сьогодні в реалізації державної політики об'єктивною є тенденція до дедалі більшого залучення організацій громадянського суспільства до виконання її завдань. У зв'язку із цим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях. Попри те, що абсолютна більшість українських громадян не належать до жодної організації громадянського суспільства, запит на вплив інституцій громадянського суспільства є помітним. Соціологічні опитування доводять, що участь у громадських організаціях сприймається як одна з найбільш ефективних форм участі громадян в ухваленні рішень та управлінні на державному і місцевому рівнях.

Список літератури:

1. Гонюкова Л., Войтович Р. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ : НАДУ, 2005. С. 250.
2. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. Львів : Літопис, 2000. С. 319.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.07.2019).
4. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 9. С. 48–51.
5. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. С. 750.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 07.07.2019).
7. Розова Т. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2003. С. 336.
8. Розумного М. Формування соціального діалогу: світовий досвід і практика. Аналітична доповідь. URL: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/12/> (дата звернення: 07.07.2019).

Rusyniuk M.M. MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITY AND CIVIL SOCIETY IN THE PROCESS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY IN UKRAINE

This article is aimed at clarification of the essence, content and importance of mechanisms of interaction between public authorities and civil society in the process of realization of public policy in Ukraine, definition of the nature of existing problems in this area and ways of their solution. As a result of the study, it was found that the following issues are relevant to the development of civil society: a rather high level of skepticism of the organized public about the possibility of influencing the authorities; the lack of clear, clearly institutionalized channels of information on the activities of the authorities and, as a result, almost complete absence of effective levers of influence on the formation of local and regional policies; the existing institutions of interaction between the authorities and the public are too formalized and have a negligible effect; part of non-governmental organizations is trying to highlight its activities through the media, express their attitude to the authorities, but this activity is more advertising than effective; the formation of so-called “pocket” non-governmental organizations in power bodies, which are created, first of all, with the purpose of attracting funds from international donor organizations for implementation of plans of measures of power structures, formation of illusion of interaction with organized civil society.

Within the framework of the work it was noted that today in the implementation of state policy there is an objective tendency towards the increasing involvement of civil society organizations in fulfilling its tasks. In this regard, it was stated that the need for accessibility, accountability and accountability of the authorities is growing, and the mechanisms of control in anti-corruption and other sensitive issues are growing. Despite the fact that an absolute majority of Ukrainian citizens do not belong to any civil society organization, the demand for the influence of civil society institutions is evident. Sociological surveys illustrate that participation in civic organizations is perceived as one of the most effective forms of citizen participation in decision-making and governance at the state and local levels.

Key words: *civil society, public policy, public authority, public associations, public administration and administration.*

Терещенко М.М.

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА КОНЦЕПЦІЇ

У межах статті здійснюється аналіз механізмів реалізації контролю у сфері публічного управління, що зумовлює доцільність детального аналізу понять державний та громадський контроль. Така методологічна зумовленість базується на розумінні функціонального потенціалу ролі держави та функцій державного управління у сфері забезпечення гарантій дотримання правової, політичної та організаційної законності. Акцентовано увагу, що державний контроль, аби забезпечити високу якість функціонування системи публічного управління, повинен забезпечувати всеосяжний та конкретний нагляд за відповідними процесами прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які забезпечують сталий розвиток життєдіяльності суспільства.

Встановлено, що функціональною метою державного контролю є забезпечення законності та приведення у відповідність адміністративних відносин у чітко визначені нормативні рамки, що визначає його безпосередню результативність. У такий спосіб державний контроль як окремий механізм діяльності органів державної влади у сфері забезпечення законності, передбачаючи структурний нагляд за дотриманням законодавства, слугує стабільності розвитку та функціонування системи публічного управління.

Систематизовано основні концепції та підходи до визначення державного контролю й ідентифіковано його як форму реалізації державного управління, яка забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів із метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норма та правил; особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів, спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів; на основі цього показано форми впливу державного контролю на стабільність та результативність системи публічного управління, визначаючи «непорушність правової конструкції влади», охарактеризовано діяльність інституцій, які забезпечують реалізацію дієвого державного контролю, розмежовано поняття контролю та нагляду у сфері здійснення публічного управління у форі прийняття державно-управлінських рішень та оптимізації державно-управлінського процесу.

Ключові слова: державний контроль, державний нагляд, результативність системи публічного управління, оптимізація державно-управлінського процесу, забезпечення законності.

Постановка проблеми. Аналіз механізмів реалізації контролю у сфері публічного управління зумовлює доцільність детального аналізу понять державний та громадський контроль і базується на розумінні функціонального потенціалу ролі держави та функцій державного управління у сфері забезпечення гарантій дотримання правової, політичної та організаційної законності. З метою артикуляції даного аспекту доцільно враховувати той факт, що держава, забезпечуючи гарантії дотримання законності, не завжди здатна автономно забезпечити виконання відповідних законів чи функцій управління, що тим самим зумовлює концептуальну й технократичну доцільність участі громадського сектору у здійсненні відповідної контрольної

діяльності. Слідуючи цьому, «фундаментальною передумовою для створення ефективної моделі державного управління стає правовий тип владарювання, що полягає в правовій організації, правовому функціонуванні та правовому цілепокладанні влади» [1, с. 19]. З огляду на це стабільність і результативність системи публічного управління залежать від присутності контрольного елемента в забезпеченні правової організації суспільства, його правовому функціонуванні та правовому цілепокладанні. Це, відповідно, дасть змогу забезпечити «непорушність правової конструкції влади» та ефективність функціонування системи публічного управління. Відтак, в межах даного дослідження постає гностична доцільність детального

аналізу концепцій та підходів до ідентифікації сутності державного та громадського контролю у сфері публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації державного контролю. У зв'язку з цим увага як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників зосереджується на винайденні механізму оптимізації системи державного контролю в публічному управлінні.

Окремим питанням дослідження проблематики державного контролю в публічному управлінні присвячено дослідження таких науковців, як: М. Баранов, Д. Зеркін, В. Ігнатів, М. Перфенова, Є. Пушкар'єв.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити сутність державного контролю в публічному управлінні в сучасних умовах суспільного розвитку.

Досягнення мети зумовлює вирішення таких завдань, як:

- здійснення аналізу поняття «державний контроль» та механізмів його реалізації у сфері публічного управління;
- систематизація основних концепцій та підходів до визначення державного контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У переважній більшості дослідницьких підходів під державним контролем розуміється «особлива функція держави, яка виражається в діяльності її органів, спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів, а також на висування вимог про усунення виявлених порушень з метою охорони прав і свобод людини і громадянина, конституційного ладу, підтримання режиму законності» [2, с. 294]. Враховуючи таку методологію ідентифікації державного контролю, доцільно виходити із основних функціональних ознак держави, які і визначають його специфіку, і характеризують його як форму реалізації державного управління. До таких ознак *М.Ж. Перфенова* відносить:

- форму політичної організації, яка виступає одночасно найважливішим державним інструментом реалізації певних цілей і завдань;
- апарат, що поєднує людей, професійно зайнятих контрольною діяльністю з перевірки виконання рішень органів державної влади;
- контроль, який проводиться від імені органів держави незалежно від їх завдань і виду діяльності, яку вони здійснюють;

– контроль, який виступає як державно-владна діяльність – контрольні органи дають підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених недоліків;

– контрольні органи можуть ставити питання про притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях осіб і безпосередньо застосовують в ряді випадків заходи державного примусу [2, с. 295].

Значний інтерес у контексті ідентифікації гностичної й функціональної сутності державного контролю становить концепція *Ф.Ф. Бутинця* та *С.В. Барташа*, які під ним розуміє «форму здійснення державної влади, яка забезпечує дотримання законів і інших нормативних актів, що видаються органами державної влади» [3, с. 112]. Це свідчить про колективний характер державного контролю, оскільки його здійснення передбачає діяльність державного апарату, який здійснює організацію системи контролю у підконтрольних структурах. Відповідно до цього державний контроль здійснюється відповідними інституціями, які забезпечують його результативність у різних сферах та галузях публічного управління. До таких інституцій традиційно належать: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) Президент України та його адміністрація; 3) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, місцева державна адміністрація, адміністрація підприємств, установ, організацій); 4) судові органи (Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди); 5) спеціальні контролюючі органи – державні інспекції та служби (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба і та інші); 6) органи місцевого самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи) [3, с. 129]. На підставі цього вченим розроблено структуру державного контролю залежно від сфери діяльності, яка включає:

– *відомчий контроль* (внутрішньовідомчий або внутрішній контроль), який здійснюють міністерства і відомства всередині відповідної організаційної структури і який пов'язаний із завданнями, що стоять перед міністерствами і відомствами. Відповідно до цього в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади створюються і функціонують самостійні внутрішньовідомчі контролюючі структури – контрольно-ревізійні підрозділи, завданням яких

є перевірка фінансово-господарської діяльності підпорядкованих їм державних (казенних) підприємств, установ і організацій;

– *міжвідомчий контроль* – здійснюється органом міжгалузевої компетенції, який забезпечує контроль за виконанням загальнообов'язкових правил, що діють у відповідній сфері, наділений правом перевіряти орган міжвідомчого контролю, з питань, які є вузьким, спеціальним, які стоять перед цим органом; до такого виду контролю належить: контроль з боку різних спеціалізованих державних інспекцій, служб, комісій, комітетів, управлінь і т.ін., які структурно входять до складу відповідних міністерств чи відомств (пожежна, санітарна, автомобільна та інші інспекції, підрозділи Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації, митної служби, управлінь цивільної авіації та інші) відповідно до наданих їм повноважень вони здійснюють контроль за дотриманням загальнообов'язкових правил в різних сферах діяльності – промисловості, сільському господарстві, транспорті, охорони природи тощо;

– *надвідомчий контроль* – здійснюють органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складають довідку або доповідну записку), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається акт), витребування звітів тощо [3, с. 131].

Враховуючи константність ідентифікації сутності контролю, під державним контролем доцільно також розуміти дієвий інструмент забезпечення результативності функціонування системи публічного управління. У підтвердження цього *М.Л. Баранов* використав поняття *дієвий державний контроль*, ідентифікуючи його як «необхідну умову сильної влади, найважливіший механізм підвищення ефективності та результативності державного управління в усіх ланках і на всіх рівнях його реалізації» [4, с. 140]. Використаний ученим термін досить чітко характеризує функціональну результативність державного контролю, який визначає відповідну результативність публічної політики держави у різних сферах суспільного життя. Такий підхід зумовлений тим, що методологічним спрямуванням

державного контролю має виступати не лише нормативна регламентація відповідних процесів, а передусім «гармонізація відносини між людьми на всіх рівнях і у всіх ланках системи державного управління, кінцевим же результатом взаємодії в процесі контролю має виступати розвиток професіоналізму управлінців і більш раціональне використання всіх наявних в суспільстві ресурсів: матеріальних, трудових, інформаційних та інших» [4, с. 144]. Дотримуючись такої дослідницької логіки, вчений під державним контролем розуміє інструмент забезпечення ефективності влади. Це безпосередньо зумовлено тим, що ефективність влади, яка супроводжується прийняттям державних рішень, з необхідністю передбачає результативність їх виконання за допомогою контролю. В цьому плані йдеться про те, що «без постійно діючого і ефективного контролю, продуманої системи організації перевірок найкращий закон, нормативний акт глави держави, інші державні рішення можуть залишитись на рівні декларацій про наміри» [4, с. 145]. Це свідчить про те, що державний контроль, аби забезпечити високу якість функціонування системи публічного управління, повинен забезпечувати всеосяжний та конкретний нагляд за відповідними процесами прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які забезпечують сталий розвиток життєдіяльності суспільства.

У контексті розкриття сутності державного контролю доцільно передусім визначити його структурно-функціональний аспект, який зводиться до здійснення нагляду за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкту. Така методологія розуміння державного контролю, на думку *Д.П. Зеркіна*, дозволяє розуміти під ним «отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни; вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень законності і дисципліни; виявлення причин і умов, що сприяють правопорушенням; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності і дисципліни» [5, с. 200]. Зважаючи на це, державний контроль вчений пропонує розглядати по відношенню до конкретного державно-управлінського рішення, також щодо організації відповідної стадії управлінського циклу. Саме така методика структурування державного контролю на відповідні стадії дозволяє чітко проранжувати відповідні процедури його реалізації, серед яких: 1) виявлення проблем, які потребують вирішення,

2) вироблення і прийняття рішення, 3) організація його виконання, 4) перевірка його виконання, 5) підведення підсумків [5, с. 203]. У цьому контексті йдеться про певні універсальні прийоми та методи контрольної діяльності, які застосовуються відповідними органами державної влади з метою забезпечення законності у суспільстві. На думку вченого, таким «прийомам та методам притаманна своя специфіка, обумовлена колом завдань, об'ємом повноважень як органу так і окремих посадових осіб» [5, с. 207]. Зважаючи на це, функціональною метою державного контролю є забезпечення законності та приведення у відповідність адміністративних відносин у чітко визначені нормативні рамки, що визначає його безпосередню результативність. У такий спосіб державний контроль як окремий спосіб діяльності органів державної влади у сфері забезпечення законності, передбачаючи структурний нагляд за дотриманням законодавства, слугує стабільності розвитку та функціонування системи публічного управління.

На особливу увагу в межах аналізу співвідношенні державного контролю та нагляду заслуговує концепція *Є.А. Пушкарьова*, згідно якої доведено методологічну доцільність розмежування функцій з контролю та нагляду й законодавчої й нормативної уніфікації даної термінології. Це, на думку вченого, дасть змогу «зосередити нагляд в державних органах, а контроль розглядати як функції з проведення випробувань, вимірювань, експертиз, які здійснюють суб'єкти ринку, акредитованими в органах виконавчої влади в установленому порядку» [6, с. 209]. Зважаючи на це, основна сутність державного контролю як системного поняття зводиться до контролю за діяльністю органів виконавчої влади, яка передбачає здійснення контролю за законністю прийнятих органами виконавчої влади та їх посадовими особами державно-управлінських рішень та дій. На підставі цього вченим розроблено концепцію підвищення ефективності контрольної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає відповідні напрями розвитку системи контролю та нагляду у сфері державного управління до яких належить:

– систематизація і актуалізація обов'язкових вимог і забезпечення до них доступу господарюючих суб'єктів, що включає інвентаризацію діючих актів, що містять обов'язкові вимоги в різних галузях контролю (нагляду) з метою складання вичерпного переліку актуальних несуперечли-

вих обов'язкових вимог і скасування застарілих і (або) не впливають на безпеку обов'язкових вимог;

– формування єдиної правової основи діяльності контрольної-наглядових органів, що враховує можливість поділу їх функцій в сфері контролю, нагляду та дозвільної діяльності;

– уніфікація способів, методів і форм реалізації контрольних і наглядових заходів;

– розроблення системи оцінки ризиків потенційної небезпеки видів економічної діяльності та порядку її використання для планування контрольних заходів;

– забезпечення принципів прозорості та зрозумілості діяльності контрольних і наглядових органів, що передбачає публікацію органами державного контролю (нагляду) відомостей про плани та результати проведених перевірок);

– удосконалення практики призначення адміністративної відповідальності;

– удосконалення механізму досудового оскарження, адміністративного розгляду скарг на результати перевірок, а також на постанови у справах про адміністративні правопорушення [6, с. 217].

Наведені напрями розвитку системи контролю та нагляду у сфері державного управління стосуються розвитку контрольної-наглядової діяльності держави в рамках регулювання та реалізації її дозвільної діяльності, а також здійснення контрольних та наглядових заходів.

Висновки. Отже, здійснений аналіз дозволив систематизувати основні концепції та підходи до визначення державного контролю й ідентифікувати його як форму реалізації державного управління, яка забезпечує перевірку виконання законів та інших нормативних актів із метою недопущення відхилень від встановлених законодавством норма та правил; особливу функцію держави, яка виражається в діяльності її органів і спрямована на отримання та аналіз інформації про процеси та явища, що відбуваються в суспільстві, встановлення порушень і відхилень від нормативних і індивідуальних приписів; на основі цього показано форми впливу державного контролю на стабільність і результативність системи публічного управління, визначаючи «непорухність правової конструкції влади», охарактеризовано діяльність інституцій, які забезпечують реалізацію дієвого державного контролю, розмежовано поняття контролю та нагляду у сфері здійснення публічного управління у форі прийняття державно-управлінських рішень та оптимізації державно-управлінського процесу.

Список літератури:

1. Dudin M.N., Lyasnikov N.V., Sekerin V.D., Gorohova A.E. Historical aspects of global transformation of engineering thought in industry and agriculture in the context of changing the technological modes. *American-Eurasian Journal of Sustainable Agriculture*. 2014. Vol. 8. № 6. P. 17–22.
2. Parfenova M.J., Babishin V.D., Yurkevich E.V., Sekerin V.D., Dudin M.N. Methodology making management decisions based on a modified Ramsey model. *Asian Social Science*. 2014. Vol. 10. № 17. P. 292–301.
3. Контроль і ревізія : підручник / Бутинець Ф.Ф., Бардаш С.В., Малюга Н.М., Петренко. Київ : Н. І. К., 2000. 512 с.
4. Баранов М.Л. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса. *Право и жизнь*. 2011. № 157 (7); 158 (8). С. 132–154.
5. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. 3-е изд. Москва, 2010. 489 с.
6. Пушкарев Е.А. Социальный контроль за деятельностью власти как одна из форм обеспечения прав человека посредством институтов гражданского общества. Санкт-Петербург, 2015. 589 с.

Tereshchenko M.M. STATE CONTROL: ESSENCE, MAIN APPROACHES AND CONCEPTS

Within the limits of this article the analysis of mechanisms of implementation of control in the field of public administration is carried out, which determines the expediency of a detailed analysis of the concepts of state and civil control. Such a methodological precondition is based on an understanding of the functional potential of the role of the state and of the functions of public administration in ensuring the guarantees of legal, political and organizational legality. It is emphasized that state control, in order to ensure the high quality of the functioning of the public administration system, should provide comprehensive and specific oversight over the relevant processes for the adoption and implementation of government-management decisions that ensure the sustainable development of society's life.

It was established that the functional purpose of state control is to ensure the legality and alignment of administrative relations in a clearly defined regulatory framework, which determines its direct effect. Thus, state control as a separate mechanism of activity of bodies of state power in the field of ensuring legality, providing for structural oversight of compliance, serves the stability of the development and functioning of the public administration system.

The main concepts and approaches to the definition of state control are systematized and identified as a form of implementation of public administration, which ensures verification of the implementation of laws and other normative acts in order to prevent deviations from the norm and rules established by law; the special function of the state, expressed in the activities of its bodies, is aimed at obtaining and analyzing information about processes and phenomena taking place in society, establishing violations and deviations from normative and individual requirements; on the basis of this is shown the forms of influence of state control on the stability and effectiveness of the public administration system, defining the “inviolability of the legal structure of government”, describes the activities of institutions that ensure the implementation of effective state control, the concept of control and supervision in the field of public administration is delineated in the form of the adoption of state-managerial decisions and optimization of the state-management process.

Key words: *state control, state supervision, effectiveness of the system of public administration, optimization of the state-administrative process, ensuring legality.*

Усаченко О.О.

Інститут законодавства Верховної Ради України

РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ВИКОНАННЯ ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

Зазначено, що державне оборонне замовлення з макроекономічної точки зору в сучасній економіці є найважливішим показником і виступає засобом державного регулювання. Водночас в системі замовлень воно є засобом управління розвитком військової техніки, оскільки за допомогою розміщення і виконання державного оборонного замовлення реалізується військово-технічна політика органів військового управління в галузі будівництва та розвитку Збройних Сил, а також створення і розвиток військової техніки. Державне оборонне замовлення з військової техніки може бути представлено у вигляді чотирьох основних елементів: сукупність планових документів; основний фінансовий документ в області розвитку оборонної промисловості; сукупність цілком певних атрибутів; правовий акт.

Визначено, що основні функції державного замовника є наступними: державний замовник організовує і проводить конкурси на розміщення оборонного замовлення з метою визначення головного виконавця (виконавця); погоджує ціну на продукцію (роботи, послуги), укладає державний контракт на поставки продукції (робіт, послуг); забезпечує фінансування оборонного замовлення; здійснює контроль за використанням головним виконавцем (виконавцем) фінансових коштів, виділених на виконання оборонного замовлення; здійснює контроль за виконанням робіт як на окремих етапах, так і в цілому; бере участь у випробуваннях дослідних зразків (комплексів, систем) озброєння і військової техніки, серійної продукції, а також комплектуючих виробів і матеріалів; організовує і проводить державні випробування дослідних зразків (комплексів, систем) військової техніки, здійснює підготовку документації для прийняття їх на озброєння (постачання); стверджує конструкторську документацію для здійснення серійного виробництва зразків військової техніки. Державний замовник може на основі державного контракту передавати головному виконавцю частину своїх функцій по виконанню оборонного замовлення. Головний виконавець оборонного замовлення – організація, яка уклала державний контракт з державним замовником на поставки продукції (робіт, послуг) за оборонним замовленням і оформляє договори з виконавцями оборонного замовлення на поставки продукції (робіт, послуг). Виконавець оборонного замовлення – організація, що бере участь у виконанні оборонного замовлення на основі контракту з державним замовником або головним виконавцем (виконавцем).

Ключові слова: державне оборонне замовлення, державне регулювання, військово-технічна політика, управління розвитком військової техніки, оборонна промисловість.

Вступ. Державне оборонне замовлення (далі – ДОЗ) з макроекономічної точки зору в сучасній економіці є найважливішим показником і виступає засобом державного регулювання. Водночас в системі замовлень він є засобом управління розвитком військової техніки, оскільки за допомогою розміщення і виконання ДОЗ реалізується військово-технічна політика органів військового управління в галузі будівництва та розвитку Збройних Сил, а також створення і розвиток військової техніки.

Державне оборонне замовлення з військової техніки може бути представлено у вигляді чотирьох основних елементів: сукупність планових документів; основний фінансовий документ в

області розвитку оборонної промисловості; сукупність цілком певних атрибутів; правовий акт.

До складу оборонного замовлення включаються:

- науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи зі створення, модернізації, утилізації та знищення військової техніки, що виводиться з експлуатації;

- поставки техніки, а також комплектуючих виробів і матеріалів;

- роботи по ремонту і модернізації оборонної промисловості, а також з утилізації та знищення виведених з експлуатації зразків техніки;

- роботи в галузі військово-технічного співробітництва України з іноземними державами відповідно до міжнародних договорів України;

– поставки продукції (робіт, послуг) для потреб цивільної оборони;

– будівництво, реконструкція і технічне переозброєння об'єктів, призначених для потреб оборони і безпеки України, в тому числі для утилізації і знищення техніки, що виводиться з експлуатації;

– інші роботи щодо забезпечення обороноздатності і безпеки України. Ці заходи відображаються в ДОЗ у вигляді відповідних планів.

Оборонне замовлення виступає як основний фінансовий документ в області розвитку оборонної промисловості, в якому відображаються: загальний обсяг асигнувань; обсяг асигнувань по розділах ДОЗ; обсяг асигнувань за стадіями ЖЦ зразків оборонної промисловості; обсяг асигнувань по номенклатурі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню ролі та місця сектору безпеки і оборони в українському суспільстві та процесу демократизації розвитку оборонної промисловості приділялась увага в роботах С.І. Білоконя, І.В. Білана, О.Ф. Белова, В.П. Горбуліна, В.В. Говорухи, А.С. Гриценка, А.В. Єрмолаєва, А.Б. Качинського, В.А. Ліпкана, О.В. Литвиненка, І.І. Мусієнка, О.В. Полторакова, Л.В. Полякова, В.М. Рижих, А.І. Семенченка, М.В. Сіцінської, М.В. Сунгуровського, І.А. Храбана та інших.

Деякі аспекти практики реалізації механізмів парламентського контролю над сектором безпеки, здійснення демократичного контролю за діяльністю формування державного оборонного замовлення були предметом окремого розгляду зарубіжних науковців, серед яких необхідно виділити таких учених, як Х. Борн, О.А. Бабанов, О.Г. Волеводз, І. Коул, К. Кинцельбах, С. Ланн, І. Лей, Ф. Флурі, С.Ф. Хантінгтон та інші.

Водночас наявні наукові дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються аспекти комплексної проблеми розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в цілому та механізмів регулювання державного оборонного замовлення в умовах розвитку оборонної промисловості України.

Постановка завдання. Метою статті є визначення умов та заходів щодо державного оборонного замовлення в умовах розвитку оборонної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. В ДОЗ відображаються наступні основні параметри: номенклатура військової техніки; кількісні показники (потреба, терміни); фінансові показники; стадії життєвого циклу; державні замовники; головні

виконавці (виконавці) замовлення. Для практичної реалізації державним оборонним замовленням надається статус правового документа, який затверджується органами державного управління (Уряд України, Президент тощо). Основними учасниками процесу формування та реалізації ДОЗ є замовник і виконавець замовлення, які наділені відповідними функціями [1].

Основні функції державного замовника:

– державний замовник організовує і проводить конкурси на розміщення оборонного замовлення з метою визначення головного виконавця (виконавця);

– погоджує ціну на продукцію (роботи, послуги), укладає державний контракт на поставки продукції (робіт, послуг);

– забезпечує фінансування оборонного замовлення;

– здійснює контроль за використанням головним виконавцем (виконавцем) фінансових коштів, виділених на виконання оборонного замовлення;

– здійснює контроль за виконанням робіт як на окремих етапах, так і в цілому;

– бере участь у випробуваннях дослідних зразків (комплексів, систем) озброєння і військової техніки, серійної продукції, а також комплектуючих виробів і матеріалів;

– організовує і проводить державні випробування дослідних зразків (комплексів, систем) військової техніки, здійснює підготовку документації для прийняття їх на озброєння (постачання);

– стверджує конструкторську документацію для здійснення серійного виробництва зразків військової техніки [2, с. 24].

Державний замовник може на основі державного контракту передавати головному виконавцю частину своїх функцій по виконанню оборонного замовлення. Головний виконавець оборонного замовлення – організація, яка уклала державний контракт з державним замовником на поставки продукції (робіт, послуг) за оборонним замовленням і оформляє договори з виконавцями оборонного замовлення на поставки продукції (робіт, послуг). Виконавець оборонного замовлення – організація, що бере участь у виконанні оборонного замовлення на основі контракту з державним замовником або головним виконавцем (виконавцем).

Основні функції головного виконавця (виконавця): головний виконавець (виконавець) бере участь в конкурсах на отримання оборонного замовлення;

- обґрунтовує ціну продукції (робіт в цілому, за її розділами і окремими етапами);
- укладає державний контракт (договір) на виконання оборонного замовлення;
- здійснює виконання робіт, виготовлення дослідних зразків (комплексів, систем) озброєння і військової техніки, освоєння, серійне виробництво і поставки продукції (робіт, послуг), авторський та гарантійний нагляд за станом озброєння і військової техніки;
- забезпечує відповідність виконаних робіт, виготовлених дослідних зразків (комплексів, систем) військової техніки та серійної продукції вимогам державних стандартів, тактико-технічного (технічного) завдання державного замовника, технічної документації, а також тактико-технічними характеристиками і умовами державного контракту (договору);
- організовує і проводить передбачені технічною документацією випробування дослідних зразків (комплексів, систем) та серійної продукції;
- забезпечує державному замовникові належні умови для здійснення контролю за виконанням робіт як на окремих етапах, так і в цілому в процесі розробки, виробництва і поставок техніки [3, с. 14].

Замовник і виконавець замовлення за допомогою взаємодії між собою та іншими суб'єктами ринку в системі замовлень забезпечують її результативність і спрямованість. Це відповідає тому, що ДОЗ військової техніки розглядається в двох аспектах:

- як результат функціонування системи замовлень;
- як цільове відображення розвитку системи військової техніки.

Таким чином, аналіз ДОЗ як об'єкта дослідження показує, що він являє собою складну систему, що включає до свого складу значне число керованих параметрів, яка підтверджена впливу значної кількості зовнішніх і внутрішніх факторів, що є результатом взаємодії значної кількості суб'єктів ринку, що забезпечує цілеспрямований розвиток військової техніки, системи зв'язку в короткостроковому і довгостроковому періодах. ДОЗ є найважливішим елементом системи планування та методології управління розвитком оборонної промисловості.

Все це відображає важливість Державного оборонного замовлення, його складність як системи, багатоаспектність, багатоплановість, комплексність, значну невизначеність і зумовлює необхідність його оптимального формування, під-

вищення ступеня обґрунтованості та реалізованості. Підвищення ефективності ДОЗ може бути забезпечено шляхом застосування в діяльності Замовника методології управління ДОЗ, основою якої є концепція ефективного менеджменту замовника військової техніки.

Зміни, що відбулися в економіці країни і всіх галузях промисловості, структурна перебудова системи управління промисловістю, створення підприємств нових організаційно-правових форм і суттєва зміна умов і принципів їх функціонування та фінансування, різке скорочення виділених асигнувань на оборону, а також ряд макроекономічних, нормативно правових, організаційно-планових і багатьох інших факторів істотно позначилися на процесі створення, використання і розвитку оборонної промисловості, систем військового зв'язку та в результаті – на забезпеченості військ новою технікою, в тому числі технікою зв'язку, а також відбулися на ефективності систем зв'язку (СЗ) [4].

Створення і розвиток окремих систем військового зв'язку та в цілому Системи зв'язку Збройних сил України останніми роками все більшою мірою відображає взаємозв'язки завдань і заходів у військовій сфері з завданнями економічними. Через це стає очевидною необхідність відповідності цілей і завдань Збройних сил України їх забезпеченості відповідними видами ресурсів, і насамперед фінансово-економічними. Непорушним законом забезпечення обороноздатності України стає принцип відповідності бюджетних асигнувань завданням, що стоять перед Збройними силами України.

На цей час проблема економічної забезпеченості Збройних сил України і в цілому економічної безпеки Росії є настільки ж актуальною, як і проблема забезпечення обороноздатності держави. Це питання в сучасних умовах зміни і трансформації економіки стає ще більш значущим через надання істотного впливу елементів ринкової економіки на військову економіку і процес будівництва і розвитку Збройних сил України. Все це вимагає по-новому поглянути на проблему будівництва та розвитку Збройних сил України і, відповідно, проблему забезпечення Збройних сил України озброєнням і ВТ, в тому числі засобами і комплексами зв'язку.

Зарубіжний досвід створення систем зв'язку, а також численні дослідження показують, що СЗ Збройних сил України зараз повинна будуватися як багатоцільова єдина інформаційно-технічна система, що надає послуги користувачам різної відомчої приналежності [5, с. 107]. При цьому

показниками ефективності функціонування систем військового зв'язку повинні бути ефективність системи управління й успішність бойових дій військ. Реалізація цього підходу вимагає вирішення значної кількості різних проблем. Перераховані причини і раніше відображалися на процесі створення військової техніки та формуванні ДОЗ, але останніми роками вони істотно позначилися на забезпеченості Збройних сил України новою технікою і, відповідно, процесі переозброєння військ і їх ефективності.

Водночас завдання забезпечення військ сучасними засобами і комплексами, як і раніше, залишається одним з найважливіших. Рішення цього завдання має здійснюватися комплексно, в рамках єдиної цілісної військово-економічної Програми, що відбиває план будівництва Збройних сил України і Концепцію їх розвитку, шляхом вдосконалення методів і процесу управління будівництвом і розвитком оборонної промисловості, в тому числі СЗ Збройних сил України [6].

Необхідність розробки єдиної, цілісної Програми будівництва і розвитку Збройних сил України зумовлена нагальною потребою здійснення планування розвитку оборонної промисловості, що відображає координацію робіт у видах оборонної промисловості, родах військ, спеціальних військах, тилу та інших. Зокрема, необхідність здійснення координації робіт різних відомств в галузі будівництва СЗ Збройних сил України зумовлена не тільки унікальністю різних спеціальних систем, а й неможливістю здійснення фінансування робіт в повному обсязі за умови самостійного розвитку окремих систем зв'язку.

Одним із шляхів вирішення даної проблеми є впровадження в діяльність державного замовника військової техніки концепції ефективного менеджменту як нової парадигми управління в системі державних замовлень. Сучасний менеджмент військового Замовника повинен насамперед спиратися на стратегічне, ситуаційне, інноваційне управління на основі маркетингової концепції управління. При цьому він повинен використовувати економічні підходи і методи вирішення нагальних завдань і охоплювати різні аспекти діяльності – від військово-наукових до організаційно-планових [7, с. 119].

Ефективний менеджмент в узагальненому вигляді розглядається автором як наука і практика управління Замовника, застосування якого забезпечує в сучасних економічних умовах отримання найбільш ефективних результатів в області формування ДОЗ та розвитку військової техніки.

Досягнення ефективних рішень зумовлюється використанням методології програмно-цільового планування і фінансування створення і розвитку військової техніки, впровадженням у практичну діяльність замовника маркетингової концепції управління, застосуванням науково-обґрунтованого математичного і методичного забезпечення для підтримки прийнятих рішень, використанням ефективних організаційних структур системи управління замовленнями.

Основна концептуальна ідея ефективного менеджменту Замовника техніки зв'язку полягає в забезпеченні підвищення ефективності функціонування оборонної промисловості шляхом оптимізації процесу її переозброєння, що досягається за допомогою оптимального управління замовленнями на створення техніки зв'язку [8].

Проведені дослідження показують, що ефективний менеджмент повинен розглядатися в дослідженнях як цілісна система, яка об'єднує три основних складових частини процесу управління державним оборонним замовленням і створенням військової техніки:

- управління в системі програмного планування;
- управління на стадіях і в цілому життєвим циклом зразків ВТ, включаючи і процес їх утилізації;
- управління процесом взаємодії Замовника з органами управління промисловістю і оборонними підприємствами в системі замовлення [9].

При цьому необхідно враховувати питання обґрунтування необхідних асигнувань і можливості бути реалізованими довгострокових, середньострокових програм розвитку і оборонного замовлення військової техніки.

Відповідно до цього ефективний менеджмент – це комплексне, науково-обґрунтоване, взаємопов'язане за цілями, завданнями і ресурсами оптимальне управління оборонним замовленням і, відповідно, розвитком ВТ, систем зв'язку, що включає в себе цільове довгострокове, нормативне та оперативне управління, що реалізовується в трьох основних підсистемах: програмного планування, замовлень і життєвого циклу військової техніки [10].

У найбільш загальному вигляді сутність ефективного менеджменту полягає в досягненні в рамках певних граничних умов ефективних (максимальних, мінімальних) результатів. Ефективний менеджмент являє собою сучасний інструментарій Замовника військової техніки в галузі управління, теоретичних і практичних підходів

до вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень в принципово нових навколишніх умовах [11].

При цьому в рамках цілісної системи знаходять відображення різні аспекти, що зумовлюють функціонування і розвиток системи ВТ: макро- і мікроекономічні, військово-наукові, методологічні, організаційно-планові, фінансово-економічні, нормативно-правові та інші. Ефективний менеджмент спирається на два найважливіших методологічні принципи: зразок ВТ розглядається як система з точки зору його створення і використання; зразки ВТ є складовою частиною системи розвитку озброєння і військової техніки [12].

Висновки. Складне і багатостороннє поняття ефективного менеджменту розглядається автором як:

а) вид діяльності в сфері військової економіки і військового ринку;

б) концепція управління системою і процесом замовлень на макрорівні (органи державного управління, замовник тощо) і концепція господарської діяльності та управління на мікрорівні (підприємства і організації промисловості);

в) комплексна довгострокова програма дій зі створення та постачання військової техніки у війська і техніки подвійного призначення (внутрішній ринок), а також з просування техніки на зовнішні ринки.

Загалом концепція ефективного менеджменту стосовно техніки зв'язку в узагальненому вигляді може бути представлена у вигляді такого логічного ланцюжка: 1) концепція ефективного менеджменту; 2) підвищення обґрунтованості та ефективності витрачання фінансових ресурсів на створення та використання систем і засобів зв'язку; 3) забезпечення оптимальних поставок ТЗ у війська; 4) оптимізація процесу переозброєння військ; 5) підвищення ефективності СЗ і системи управління військами і зброєю; 6) підвищення ефективності бойових дій.

Основою концепції ефективного менеджменту Замовника військової техніки в оборонній промисловості є:

– програмно-цільовий підхід до управління розвитком ВТ;

– комплексний керуючий вплив в системі довгострокового планування, в системі замовлень і системі ЖЦ зразків техніки;

– теоретичні положення військово-економічного аналізу, теорії систем, теорії ефективності, теорії прийняття рішень, дослідження операцій;

– системний підхід під час подання ДОЗ та обґрунтування розвитку військової техніки, системи зв'язку;

– маркетингова концепція управління в діяльності Державного замовника і оборонних підприємств.

Список літератури:

1. The fundamental principles of the international Red Cross and Red Crescent movement. URL: <http://ifrc-media.org/interactive/wp-content/uploads/2015/12/FP-brochure-2015.pdf> (дата звернення: 08.09.2019).
2. Гнатівський М.М., Короткий Т.Р., Хендель В. Міжнародне гуманітарне право. *Довідник для журналістів*: 2-ге вид., доповн. Одеса : Фенікс, 2015. 92 с.
3. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 36 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/volonter-697e4.pdf> (дата звернення: 08.09.2019).
4. Слободская М.А. Добровольческая деятельность как ресурс общественного развития. URL: <http://www.nogo.ru/speeches/other9.doc>.
5. Борецька Н.П., Крапівіна Г.О. Сучасний стан і проблеми розвитку соціально-трудова відносин у добровольчестві. *Соціально-трудова відносини: теорія та практика* : зб. наук. праць. Спец. вип. : У 3 т. Київ : КНЕУ, 2010. Т. 1. С. 105–112.
6. Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) oder Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/f_jfg/gesamt.pdf.
7. Крапівіна Г.О. Людські ресурси та їх мотивація в добровольчестві. *Вісник Львівського інституту економіки і туризму*: зб. наук. ст. Львів : ЛІЕТ, 2010. № 5. 328 с. С. 117–123.
8. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3236-17/ed20110419>.
9. Працювати на Євро-2012 безплатно хоче рекордна кількість людей. URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-462928.html>.
10. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-17 із змінами від 05 берез. 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3236-17> (дата звернення: 10.09.2019).
11. Волонтерський рух в Україні. URL: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content_import/2015-09-01_press_releases/data/ua/Documents/Presentations/report_vyshlisky.pdf (дата звернення: 10.09.2019).

12. 32,5% українців особисто переказали свої кошти на рахунки української армії. Селяни відзначились вищою доброчинністю, аніж міські жителі. URL: http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist_view/32anizhmiski-zhiteli.htm (дата звернення: 10.09.2019).

Usachenko O.O. REGULATION OF STATE PERFORMANCE OF DEFENSE ORDER

It was stated that the state defense order from the macroeconomic point of view in the modern economy is the most important indicator and acts as a means of state regulation. However, in the ordering system, it is a means of managing the development of military equipment, as through the placement and execution of the DOS, the military-technical policy of the military management bodies in the field of construction and development of the Armed Forces, as well as the creation and development of military equipment is implemented. The state defense order for military equipment can be presented in the form of four basic elements: A set of planning documents; the main financial document in the field of defense industry development; a set of quite specific attributes; legal act.

The main functions of the state customer are determined: the state customer organizes and conducts tenders for placing a defense order in order to determine the main executor (s); approves the price of products (works, services), concludes a state contract for the supply of products (works, services); provides defense order financing; exercise control over the use of the main executor (executor) of the funds allocated for execution of the defense order; supervises the execution of works both at individual stages and as a whole; participates in tests of prototypes (complexes, systems) of arms and military equipment, mass production, as well as accessories through goods and materials; organizes and conducts state tests of prototypes (complexes, systems) of military equipment, prepares documentation for their acceptance into service (supply); approves design documentation for mass production of samples of military equipment. The state contracting authority may, on the basis of a state contract, delegate to the main contractor a part of its defense order execution functions. The main executor of a defense order is an organization that has concluded a contract with the state customer for the supply of products (works, services) under a defense order and draws up contracts with the contractors for the defense order for the supply of products (works, services). Defense contractor – an organization involved in the execution of a defense contract on the basis of a contract with a government contractor or main contractor (contractor).

Key words: *state defense order, state regulation, military-technical policy, development management of military equipment, defense industry.*

Чирва Г.М.

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті висвітлено основні принципи здійснення державної політики у сфері становлення та розвитку вищої освіти України. Окреслено особливості державного управління освітньою галуззю та визначено нормативне забезпечення цього процесу. Розкрито особливості державної політики крізь призму перспектив розвитку вітчизняної системи вищої освіти в контексті євроінтеграції. Охарактеризовано пріоритетні напрями розвитку вищої освіти України в сучасних умовах. Акцентовано на значущості підвищення якості вищої освіти згідно з європейськими та світовими стандартами. Виокремлено найгостріші проблеми, які сьогодні стримують розвиток освітньої галузі, не даючи можливості забезпечити належну якість вищої освіти, адекватну новим економічним та соціально-культурним умовам. Визначені зовнішні фактори, які необхідно враховувати під час розробки державної освітньої політики. Окреслено домінанти розвитку вищої освіти на глобальному ринку освітніх послуг, що мають бути враховані з метою якісного вдосконалення та ефективного розвитку системи вищої освіти України. Охарактеризовані стратегічні завдання державної політики в умовах глобалізації та створенні єдиного освітнього простору. Визначено пріоритетні напрями розвитку вищої освіти. Виокремлено основні напрямки державної освітньої політики України в сучасних умовах. Окреслено основні позитивні здобутки застосування системи електронної підтримки навчального процесу студентів. Виокремлено принципи державної політики України щодо становлення та розвитку вищої освіти, опертя на які сприятиме забезпеченню справедливої конкуренції між закладами вищої освіти як запоруки високої якості вищої освіти.

Ключові слова: вища освіта, державна політика, державне управління, євроінтеграція, освітня система, принципи, розвиток.

Постановка проблеми. У сучасних умовах значних глобалізаційних трансформацій актуалізується роль державної політики в розвитку системи вищої освіти. З огляду на євроінтеграцію української держави, особливого значення набуває проблема державного управління освітньою системою, а відтак загострюється необхідність визначення основних принципів здійснення державної політики у сфері становлення та розвитку освіти згідно з загальносвітовими тенденціями й національними особливостями, з орієнтацією нашої держави на ідеали демократії та гуманізму, на розбудову країни й формування громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню питань державної політики щодо становлення й розвитку вищої освіти України присвячено наукові розвідки В. Андрушенка, О. Комарової, В. Кременя, І. Мищишина, І. Семенець-Орлової, А. Сбруєвої, В. Філіпової та інших дослідників. Розкриття окремих управлінських аспектів освітньої галузі зустрічаємо в працях

І. Драч, В. Огнев'юка, О. Олексюк, С. Сисоєвої та ін.

Попри досить широке висвітлення окремих аспектів проблеми державної політики в освітній галузі, питання визначення принципів здійснення державної політики у сфері становлення та розвитку освіти потребує ще додаткової уваги науковців.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлити принципи здійснення державної політики у сфері становлення та розвитку вищої освіти України, окреслити особливості державного управління освітньою галуззю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державна політика у сфері вищої освіти забезпечується сукупністю цілеспрямованих впливів державного управління на освітню систему, які узгоджені з механізмами її самоорганізації і спрямовані на підтримання функціонування системи та забезпечення її розвитку.

За словами В. Лугового, управління освітою – це цілеспрямована зміна її стану. Ефективне

і результативне управління потребує знання природи об'єкта управління, наявності відповідної інформації для прийняття управлінських рішень, механізмів та ресурсів їх реалізації [7].

Після проголошення Незалежності України розпочалося становлення нової освітньої системи й відповідно – формування державної політики в галузі вищої освіти. Концепція розвитку вищої освіти визначена Державною національною програмою «Освіта. Україна XXI століття» [2], в якій підкреслювалося, що розбудова системи освіти, її докорінне реформування мають стати основою відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні.

Наголошувалося на тому, що з перетворенням України на самостійну державу освіта стала власною справою українського народу. Було визначено шляхи залучення до активної участі в розвитку вищої освіти всіх державних і суспільних установ, приватних структур.

Декларацією Всесвітньої конференції «Вища освіта у XXI столітті: практичні заходи» передбачено завдання підвищення якості у сфері вищої освіти: обмін знаннями, створення інтерактивної мережі, мобільність викладачів і учнів, міжнародні науково-дослідні проекти, разом із урахуванням національних культурних цінностей та умов [1].

У Національній доктрині розвитку освіти [8] вказано, що сучасна система управління сферою освіти затверджується як державно-суспільна. Вона може враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентності освітніх послуг, орієнтації освіти не на відтворення, а на розвиток особистості. Управління галуззю вищої освіти в Україні здійснює Кабінет Міністрів (Уряд України) через систему органів виконавчої влади (Міністерство освіти і науки України) інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковуються вищі навчальні заклади. У доктрині зазначається, що освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Й у Національній Доктрині розвитку освіти, і в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. визначено основні засади державної освітньої політики, що передбачають реалізацію цілої низки заходів щодо реформування

системи вищої освіти в Україні у нових соціально-економічних умовах з урахуванням загальноосвітніх (загальноцивілізаційних) тенденцій розвитку вищої освіти.

Удосконалення національної системи вищої освіти передбачає підвищення якості освітніх послуг. У Національній стратегії розвитку освіти на 2012–2021 роки підкреслюється, що якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації усіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості [9].

Як зазначив В. Огнев'юк, входження освіти України як рівноправного партнера до світової системи – це мета, яка зумовлює здійснення реформування суспільства й піднесення міжнародного авторитету держави [10].

У цьому контексті варто зауважити, що на початку XXI ст. в Україні виникла прихована криза в освіті через складну демографічну ситуацію, перенасиченість ринку праці недостатньо кваліфікованими робітниками, перевиробництво в окремих сферах спеціалістів та їхню неспроможність конкурувати в умовах ринкової системи.

В Україні створено єдине законодавче поле для функціонування та розвитку освітньої галузі на усіх її рівнях, у тому числі й на рівні вищої освіти. Зазначалося, що рівень реалізації цілей і завдань державної освітньої політики, визначених чинним законодавством, глибина освітніх реформ, а також якість та ефективність роботи закладів і установ системи національної вищої освіти наразі знаходяться у вкрай незадовільному стані, не відповідаючи сучасним потребам особистості та вимогам суспільства.

Серед найгостріших проблем, які сьогодні стримують розвиток освітньої галузі, не даючи можливості забезпечити належну якість вищої освіти, адекватну новим економічним та соціально-культурним умовам, виокремлюються такі: недостатню відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці; обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення; недосконалість змісту вищої освіти: державних стандартів, навчальних планів, програм, підручників тощо; недосконалість системи моніторингу та оцінювання якості вищої освіти; повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи вищої освіти; низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення

діяльності закладів освіти; неефективність управління системою вищої освіти, недостатній розвиток самоврядування, залучення до управління громадських інституцій, роботодавців та інших користувачів освітніх послуг тощо [13].

За словами В. Кременя, найпріоритетнішими сферами у XXI ст. стають наука – як сфера, що продукує нові знання, і освіта – як сфера, що олюднює знання і, насамперед, забезпечує індивідуальний розвиток людини. І тільки та країна, яка зможе забезпечити пріоритетний розвиток цих сфер, претендуватиме на гідне місце в світовому співтоваристві, буде конкурентоспроможною. Але завдання полягає в забезпеченні реальної, а не декларативної пріоритетності освіти. Освіта в добу глобалізації та високих технологій – це чинник соціальної стабільності, економічного добробуту країни, її конкурентоспроможності та національної безпеки [6].

На думку С. Сисоевої, освіта є транслятором знань у суспільстві і взагалі соціальних результатів від покоління до покоління, вона покликана готувати людину до виходу з усіляких, насамперед, глобальних криз і катастроф, перебороти котрі можна, використовуючи не застарілі знання, а лише ті, що випереджають час і призводять до нетрадиційних дій [14, с. 40].

Як зазначає О. Комарова, перехід України до демократичного суспільства вимагає якісної трансформації державної освітньої політики. Адже саме освіта забезпечує відтворення освітнього потенціалу нової якості, який виступає запорукою сталого соціально-економічного розвитку, гарантом формування та нагромадження інтелектуального капіталу держави, рушійною силою науково-технічного та культурного прогресу [4, с. 107].

Нам імпонує думка О. Комарової [там само] про те, що під час розробки державної освітньої політики необхідно враховувати зовнішні фактори, що безпосередньо впливають на неї, а саме: а) економічні (зміна пріоритетів економічного розвитку з адміністративно-планової економіки на економіку ринкового типу; посилення конкурентної боротьби на всіх типах ринків, зокрема ринку освітніх послуг і ринку праці; рівень зайнятості населення; попит на кадри певної професійно-кваліфікаційної структури; перспективи розвитку галузей економіки (промисловість, сільське господарство, сфера послуг); перспективи розвитку підприємництва); б) соціальні (суспільні ідеали та цінності, рівень престижності освіти; соціальна структура суспільства); в) політичні (ціннісні орієнтири політичних

лідерів; роль і місце громадських організацій у втіленні освітньої політики; рівень централізації (децентралізації) управління; ступінь демократизації суспільства); г) науково-технічні (посилення інформаційної складової суспільного розвитку; автоматизація виробництва; поширення інформаційних технологій; зростання частки інтелектуальної праці за рахунок постійного підвищення технічної озброєності праці та розвитку новітніх технологій); д) культурні (вимоги до загальнокультурного рівня особистості; вимоги до рівня професійної культури особистості; культурні цінності, що привалюють у суспільстві) [4].

Досить слушною в цьому контексті є наукова позиція О. Олексюк про те, що в постіндустріальну епоху освіта стає одним із вирішальних елементів світової політики, набуваючи дедалі більшої необхідності у випереджальному розвитку й глобалізації [11, с. 109].

Як зауважує О. Присвітла, з метою якісного вдосконалення та ефективного розвитку системи вищої освіти України необхідно враховувати доміанти розвитку вищої освіти на глобальному ринку освітніх послуг: інформатизація, інтернаціоналізація, що є об'єктивною необхідністю для забезпечення міжнародної конкурентоздатності національної економіки [12].

У Законі України «Про вищу освіту» [3] окреслено принципи, на яких ґрунтується державна політика у сфері вищої освіти: сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя; доступності вищої освіти; незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім закладів вищої духовної освіти); міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи; наступності процесу здобуття вищої освіти; державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності; державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг зі сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів закладам вищої освіти, що провадять таку діяльність; сприяння здійсненню державно-приватного

партнерства у сфері вищої освіти; відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою.

Як зазначено в Законі, формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються шляхом: гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, мистецтва, бізнесу та держави з метою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави; збереження та розвитку системи вищої освіти та підвищення якості вищої освіти; розширення можливостей для здобуття вищої освіти та освіти впродовж життя; створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, в тому числі забезпечення осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом та створення для них вільного доступу до інфраструктури закладу вищої освіти з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я; розвитку автономії закладів вищої освіти та академічної свободи учасників освітнього процесу.

Автономія закладу вищої освіти зумовлює необхідність таких самоорганізації та саморегулювання, які є відкритими до критики, служать громадському інтересові, встановленню істини стосовно викликів, що постають перед державою і суспільством, здійснюються прозоро та публічно; визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців з вищою освітою з урахуванням потреб особи, інтересів держави, територіальних громад і роботодавців; забезпечення розвитку наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності закладів вищої освіти та їх інтеграції з виробництвом; надання особам, які навчаються у закладах вищої освіти, пільг та соціальних гарантій у порядку, встановленому законодавством; належної державної підтримки підготовки фахівців з числа осіб з особливими освітніми потребами на основі створення для них вільного доступу до освітнього процесу та забезпечення спеціального навчально-реабілітаційного супроводу; створення умов для реалізації випускниками закладів вищої освіти права на працю, забезпечення гарантії рівних можливостей щодо вибору місця роботи, виду трудової діяльності на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності з урахуванням здобутої вищої освіти та відповідно до суспільних потреб; запровадження механізмів стимулювання підприємств, установ, організацій усіх форм власності до надання першого робочого місця випускникам закладів вищої освіти [там само].

Стратегічним завданням державної політики в умовах глобалізації та створенням єдиного освітнього простору, є вихід української освіти на ринок світових освітніх послуг, поглиблення міжнародного співробітництва, розширення участі навчальних закладів, педагогів, студентів і науковців у проектах міжнародних організацій і співтовариств. Держава повинна сприяти розвитку співробітництва навчальних закладів на багатобічній основі з міжурядовими й неурядовими міжнародними організаціями й установами.

Пріоритетними напрямками розвитку вищої освіти є: прогнозування потреб держави, регіонів, галузей економіки та культури у спеціалістах з різними рівнями кваліфікації; створення державної системи добору та навчання талановитої молоді, розроблення і запровадження механізмів її державної підтримки; оптимізація мережі вищих навчальних закладів та їхньої структури, проведення організаційно-структурних змін у системі вищої освіти, спрямованих на розвиток навчальних закладів різних типів, підвищення ролі та значущості університетської освіти у реалізації стратегічних цілей освіти; створення умов для розширення можливостей громадян здобувати вищу освіту певного рівня за бажаним напрямом; розроблення нових моделей різних рівнів вищої освіти, визначення її державного компонента; широке інтегрування в міжнародну систему освіти; оновлення змісту вищої освіти, запровадження ефективних педагогічних технологій; створення нової системи методичного та інформаційного забезпечення вищої школи; входження України у трансконтинентальну систему комп'ютерної інформації; демократизація, гуманізація та гуманітаризація навчально-виховного процесу, органічне поєднання в ньому національного та загальнолюдського начал; організація навчання як безперервної науково-виробничої діяльності з найповнішим використанням наукового потенціалу вищої школи; ефективно використання кадрового потенціалу вищої школи у навчально-виховному процесі та науковій роботі, залучення до педагогічної діяльності у вищих навчальних закладах талановитих учених академічних та галузевих науково-дослідних інститутів, провідних фахівців різних галузей виробництва і культури.

До основних напрямів державної освітньої політики України в сучасних умовах можна віднести: забезпечення громадянам рівного доступу до якісної освіти; підвищення рівня об'єктивності в оцінюванні успішності учнів, студентів, слухачів;

запровадження демократичних засад у діяльність навчальних закладів; удосконалення громадянського виховання в освіті; подальшу інтеграцію національної освіти в світовий освітній простір, забезпечення її конкурентоспроможності. Пріоритетним напрямом розвитку системи освіти наразі є інформатизація освітньої галузі.

Як підкреслює В. Кравченко, надзвичайно важливим аспектом уваги до вищої освіти з боку держави є електронна підтримка освітнього процесу університету як багатофункціональне інформаційне середовище, що акумулює: зміст освітнього процесу, електронний контент навчальних дисциплін, методи навчальної взаємодії викладачів та студентів, форми пізнавальної творчо-самостійної роботи, методи контролю й самоконтролю [5].

Основними позитивними здобутками застосування системи електронної підтримки навчального процесу студентів є: надання їм повної інформації щодо їхньої професійної підготовки (графік навчального процесу та практичної підготовки; зміст навчального плану; форми підсумкового контролю; електронні навчальні матеріали з дисциплін: конспекти лекцій, електронні посібники, індивідуальні завдання з методичними рекомендаціями до їхнього виконання; методи проміжного контролю з дисциплін, критерії оцінювання за модулями та електронні журнали оцінювання досягнень студентів); усунення дублювання змісту навчального матеріалу з різних дисциплін, контроль якості розробки електронних навчально-методичних комплексів з дисциплін та якості засвоєння студентами окремих дисциплін; застосування міждисциплінарної кооперації в магістерській програмі (спрямованість змісту всіх дисциплін навчального плану на професійну підготовку, розгляд професійних ситуацій із різних «ракурсів», акцентування міжпредметних зв'язків, виконання міждисциплінарних проектів, розв'язання комплексних інтегрованих завдань при виконанні курсових, дипломних та магістерських робіт); надання студентам можливості вибору та проектування власної траєкторії засвоєння навчальних дисциплін (темпів і послідовності вивчення теоретичного матеріалу, виконання індивідуальних та контрольних завдань різного рівня складності); планування навчальної й наукової роботи в зручний час завдяки доступу до віртуальної аудиторії через Інтернет (для студентів заочної форми – планування навчання в міжсесійний період); забезпечення викладачами педагогічного супроводу вивчення студентами навчальної дисципліни, комунікаційної взаємодії з ними та співпраці (онлайн-консультації, форуми, надсилання повідомлень через внутрішню електронну пошту віртуальної аудиторії) [там само].

З огляду на вищезазначене можна виокремити принципи державної політики України щодо становлення та розвитку вищої освіти (рис. 1), опертя на які сприятиме забезпеченню справедливої конкуренції між закладами вищої освіти як запоруки високої якості вищої освіти.

Курс України на євроінтеграцію зумовлює необхідність реформаційних процесів у вищій освіті, спрямованих на досягнення високих освітніх стандартів. Основні положення Національної доктрини розвитку освіти [8], Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р.

[9] стали: основою нової освітньої парадигми, що полягає в орієнтації на новий тип гуманістично-інноваційної освіти, її конкурентоспроможність в європейському та світовому просторах; концептуальною складовою нової моделі державного управління освітою, спрямованої на розвиток самостійності та самодостатності особистості, її творчої активності з метою зміцнення демократичних основ громадянського суспільства.

Динамізм, притаманний сучасній цивілізації, зростання соціальної ролі особистості, гуманізація та демо-



Рис. 1. Принципи державної політики України щодо становлення та розвитку вищої освіти

кратизація суспільства, інтелектуалізація праці, швидка зміна техніки і технологій в усьому світі – усе це потребує створення таких умов, за яких народ України став би нацією, що постійно навчається [2].

Висновки. Отже, розвиток вищої освіти України, забезпечення якості освітніх послуг з екстраполяцією досягнутих результатів на майбутній розквіт держави, з урахуванням потреб економіч-

ного та суспільного поступу, орієнтація на європейські стандарти в освіті, ефективна державна політика – мають стати основними векторами збалансоване управління освітнім процесом. Основними принципами державної політики України щодо становлення та розвитку вищої освіти вважаємо такі: доступності і наступності; державної підтримки; конкурентоспроможності; незалежності; інтеграції; відкритості.

Список літератури:

1. Декларація Всесвітньої конференції «Вища освіта у XXI столітті: підходи і практичні заходи». URL: <http://rc.edu.ru> (дата звернення: 14.05.19).
2. Державна національна програма «Освіта: Україна XXI століття». Київ : Райдуга, 1994. 62 с.
3. Закон України «Про вищу освіту» (зі змінами, внесеними згідно з Законом № 2233-VIII від 07.12.2017 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/1556-18..>
4. Комарова О.А. Пріоритетні напрями державної освітньої політики. *Проблеми економіки*. 2015. № 1. С. 107–113.
5. Кравченко В.М. Модернізація професійної підготовки викладачів вищої школи в умовах магістратури: теорія і практика : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2016. 435 с.
6. Кремень В.Г. Філософія освіти XXI століття. *Шлях освіти*. 2003. № 2. С. 2–6.
7. Луговий В.І. Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Державне управління». Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 302 с.
8. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. *Освіта*. 2002. № 26. С. 2–4.
9. Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 роки : схвалена Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
10. Огнев'юк В.О. Освіта в системі цінностей сталого людського досвіду : монографія. Київ : Знання України, 2003. 448 с.
11. Олексюк О.М. Теоретико-методологічні засади й пріоритетні напрями модернізації змісту вищої мистецької освіти. *Теоретико-методологічні засади модернізації змісту гуманітарної освіти у вищій школі України* : монографія / за заг. ред. Г.В. Онкович. Київ : Педагогічна думка, 2013. 282 с.
12. Присвітла О.В. Инновационная составляющая в условиях развития глобального рынка образовательных услуг. *Проблеми устойчивости социально-экономического развития в условиях глобализации* : материалы Международной научно-практической конференции (г. Душанбе, 7–8 апреля 2015 г.). С. 225–228.
13. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України: від 25.06.2013 р. № 344/2013 URL: <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.
14. Сисоева С.О. Освіта як відображення сутності та соціально-економічного розвитку суспільства. *Освітологія: хрестоматія: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів* / Укл.: Огнев'юк В.О., Сисоева С.О. Київ : ВП «Едельвейс», 2013. 728 с. С. 36–41.

Chirva A.M. THE PRINCIPLES FOR THE IMPLEMENTATION OF UKRAINIAN STATE POLICY ON THE DEVELOPMENT AND HIGHER EDUCATION

The article outlines the main principles of the implementation of the state policy in the field of formation and development of higher education in Ukraine. The peculiarities of the state management of the educational branch are outlined and the normative provision of this process is determined. The features of the state policy through the prism of the prospects of development of the national system of higher education in the context of European integration are revealed. The priority directions of the development of higher education of Ukraine in the modern conditions are characterized. The emphasis is placed on the importance of improving the quality of higher education in accordance with European and world standards. The state policy in the sphere of higher education is provided by a combination of purposeful influences of public administration on the educational system, which are coordinated with the mechanisms of its self-organization and aimed at maintaining the functioning of the system and ensuring its development. After the proclamation of Independence of Ukraine, the formation of a new educational system began and, accordingly, the formation of a state policy in the field of higher education. The most acute problems, which hamper the development of the educational sphere today, are not highlighted, leaving no possibility to provide the proper quality of higher education adequate to the new economic and socio-cultural conditions. Identified external factors that need to be considered when

developing state education policy. The dominant elements of the development of higher education in the global market of educational services are outlined, which should be taken into account with the purpose of qualitative improvement and effective development of the system of higher education of Ukraine. The strategic tasks of state policy in the conditions of globalization and the creation of a single educational space are described. The priority directions of the development of higher education are determined. The main directions of the state educational policy of Ukraine in modern conditions are singled out. The main positive achievements of the system of electronic support of students' educational process are outlined. The principles of state policy of Ukraine regarding the formation and development of higher education are set out, which will promote fair competition between institutions of higher education as a guarantee of high quality of higher education.

Key words: *higher education, state policy, state administration, eurointegration, educational system, principles, development.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:338.47:656

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/24>**Борозенець М.І.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПОСЛУГ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Зважаючи на актуальність обраної проблематики – надання транспортних послуг, значення якої зростає в сучасних умовах стрімкої урбанізації, формування потенційних агломерацій і процесів децентралізації, проведено дослідження наявних проблем і обґрунтовано шляхи їх розв'язання. Серед ключових проблем зазначено такі: неадекватність попиту на послуги громадського транспорту рівню розвитку дорожньої інфраструктури та маршрутизації перевезень; недостатньо висока якість послуг громадського транспорту; негативний вплив на довкілля, особливо автобусів, через забруднення вихлопними газами, шум від електричних видів транспорту; несприятливий фінансовий стан комунальних транспортних організацій в умовах недостатнього субсидування послуг і низької заробітної плати персоналу. Основними завданнями поточного етапу розвитку системи надання транспортних послуг визначено такі: 1) децентралізацію; 2) фіксованість; 3) інтеграцію; 4) міжвидову конкуренцію; 5) тарифікацію поїздок; 6) ефективність субсидування. Обґрунтовано такі підходи щодо перспектив розвитку системи послуг міського пасажирського транспорту. На методологічному рівні наявні проблеми розвитку міського громадського транспорту можуть бути вирішені на основі: 1) діагностичного аналізу чинників, що впливають на відповідний стан; 2) використання стратегічного й оперативного управління послугами громадського транспорту; 3) розвитку підсистем управління (інформаційна, технологічна, кадрова, науково-методична); 4) застосування сучасних економіко-математичних методів ухвалення управлінських рішень. На інституціональному рівні міські територіальні громади суттєво виграли би від створення єдиного органу управління транспортом, який відповідає за планування маршрутів руху, графіків перевезень і розроблення оптимальних тарифів, що сприяло би формуванню та реалізації цілісного підходу до розвитку громадського транспорту та його інфраструктури.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, транспортні послуги, пасажирський транспорт, управління розвитком міста.

Постановка проблеми. Значення проблематики надання транспортних послуг зростає в сучасних умовах стрімкої урбанізації, формування потенційних агломерацій і процесів децентралізації. У поєднанні з тим, що громадський транспорт часто є більш екологічно безпечним, ніж приватні автомобілі, можна припустити збільшення політичного і соціального інтересу до громадського транспорту в багатьох країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Здійснені фахівцями наукові дослідження проблем транспортно-забезпечення розвитку міст дозволили визначити низку чинників, що становлять передумови їхнього соціально-економічного зростання в постіндустріальній економіці, до яких можна віднести важливість

агломерацій і кластерів; диференціації та спеціалізації видів економічної діяльності; розвитку сфери послуг та інфраструктури [1, с. 186; 3, с. 40; 17, с. 95]. Однак існує не так багато досліджень економічних наслідків збільшення питомої ваги перевезень громадським транспортом і його впливу на ріст і розвиток міст. Наявні напрацювання спрямовані на аналіз доступності як часу в дорозі, так і впливу інвестицій у транспортну і дорожню інфраструктуру [7, с. 142; 18, с. 10; 19, с. 143]. Це означає, що існує значна потреба в більш детальних емпіричних дослідженнях стану та розвитку міського громадського транспорту, що в межах науки публічного управління й адміністрування не було предметом спеціальних досліджень.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтування підходів щодо перспектив розвитку системи послуг міського пасажирського транспорту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головною функцією громадського транспорту є надання послуги перевезення як доповнення до особистого автотранспорту, який у даний час домінує у транспортному режимі міст [6; 8, с. 45]. Функція комплексного планування послуг громадського транспорту майже не виконується на регіональному та міському рівнях. Однак існує тенденція посилення уваги до громадського транспорту на регіональному рівні, зміни розподілу відповідальності між різними рівнями влади, що зумовлює більш пильну увагу до комплексного планування та підтримки ухвалення рішень в управлінні розвитком громадського транспорту. Регіональна влада розуміє, що розвиток громадського транспорту треба планувати й інтегрувати в масштабах усього регіону на основі розроблення керівних принципів та інструментів планування. Головною проблемою тут є координація зусиль регіональних МОПУ й ОМС базового рівня щодо використання територій як простору надання послуг громадського транспорту, розвитку транспортної та дорожньої інфраструктури, більш повного субсидування послуг перевезення населення громадським транспортом. Особливе значення для розвитку міського громадського транспорту має стратегічне планування його послуг як суспільного блага в тісному взаємозв'язку з управлінням якістю послуг. Під час планування рівня якості послуг міського громадського транспорту варто оцінити і такі прикладні аспекти розвитку послуг, як визначення необхідного обсягу інвестицій у транспортні засоби і транспортно-дорожню інфраструктуру. Незалежно від джерела надходження фінансових і матеріально-технічних ресурсів, що виділяються на розвиток громадського транспорту, важливо домогтися високої соціально-економічної ефективності їх використання, що вже є проблемою через відсутність науково обґрунтованої методики її оцінки [20, с. 90]. Державна і комунальна власність на системи громадського транспорту має наслідком виникнення фінансових проблем за трьома основними причинами. Першою проблемою є те, що не всі платники податків обов'язково є потенційними клієнтами організацій міського громадського транспорту. Системи перевезень часто поширюються на міські райони, які не можуть забезпечити необхідну для доходів клієнтську базу. Друга – полягає в необхідності планування

заробітної плати персоналу транспортних організацій у тісному взаємозв'язку з динамікою її зростання в інших видах економічної діяльності. Третьою проблемою є недостатньо висока економічна ефективність інвестиційних проєктів розвитку послуг міського громадського транспорту в містах із низькою щільністю населення [1, с. 56].

Формування і розвиток міського землекористування зазвичай мають випереджати динаміку послуг громадського транспорту. Важливу роль у цьому відіграє планування територій, що відводять для пунктів зупинки руху міського громадського транспорту, автостанцій, великих міських терміналів і вирішення проблем їхнього дизайну, обслуговування, зокрема санітарно-гігієнічні аспекти, безпеки [5, с. 25].

Варто зазначити, що існує суттєве упередження проти розвитку міського громадського транспорту через негативне сприйняття колективних поїздки. Особиста мобільність є символом статусу й економічного успіху, тому користувачі громадського транспорту сприймаються як найменш успішний сегмент населення. Таке зміщення понять може підірвати імідж навіть ефективних і якісних послуг громадського транспорту серед населення загалом. Подальшому розвитку послуг міського громадського транспорту перешкоджають також інші проблеми. Так, міста є територіальними утвореннями, що мають високий рівень накопичення і концентрації економічної діяльності та складні просторові структури, які підтримуються міськими системами перевезень. Чим більше місто, тим вище складність і потенціал для порушень у системі міського громадського транспорту, особливо за низької ефективності управління містом. Найбільш важливі проблеми розвитку комунального транспорту часто пов'язані з міськими районами проживання населення й актуалізуються, коли транспортні системи, за цілою низкою причин, не можуть задовольняти численні вимоги міської мобільності. Міське господарство багато в чому залежить від ефективності його транспортної системи з переміщення пасажирів і вантажів на різних видах міського транспорту та маршрутах. Серед помітних проблем міського громадського транспорту основні такі [16, с. 996]:

– неадекватність попиту на послуги громадського транспорту рівню розвитку дорожньої інфраструктури та маршрутизації перевезень, що спричиняє пробки на дорогах, труднощі парковки громадського транспорту на зупиночних пунктах, скорочення громадського простору через високий та інтенсивний пасажирський трафік;

– недостатньо висока якість послуг громадського транспорту, зокрема низькі швидкість його руху, рівні безпеки і додаткового сервісу на лінії;

– негативний вплив на довкілля, особливо автобусів, з погляду забруднення вихлопними газами, шуму від електричних видів транспорту (трамваї);

– несприятливий фінансовий стан комунальних транспортних організацій в умовах недостатнього субсидування послуг і низької заробітної плати персоналу.

Будівництво метрополітенів прискорилося останніми роками, особливо в містах тих країн, що розвиваються, де громадський транспорт стає зрозумілою стратегією поліпшення міської мобільності та зниження заторів на дорогах. Незважаючи на високу вартість експлуатації громадського транспорту й інфраструктури, його вплив на зменшення пробок і заторів на дорогах незначний. Цей парадокс пояснюється частково просторовою структурою сучасних міст, яка орієнтована на обслуговування потреб особистості, а не суспільних потреб. Отже, як і раніше, особистий автомобіль залишається переважним видом міського транспорту в розвинених країнах світу. Громадський транспорт служить не економічним цілям, а виконує соціальну функцію забезпечення доступності та соціальної справедливості для людей із середнім і низьким рівнями доходів [12, с. 38].

У зв'язку із цим перед міським громадським транспортом ставиться низка складних завдань [9, с. 49]:

1. *Децентралізація.* Громадські транспортні системи не призначені для обслуговування міст із низькою щільністю і розсіяним населенням міських районів, що все частіше є основною міською просторовою структурою. Чим більше рівень децентралізації міської діяльності, тим складніше і дорожче обслуговувати міські райони громадським транспортом. Крім того, децентралізація сприяє далеким поїздам, що зумовлює більш високі експлуатаційні витрати і низькі доходи від систем оплати проїзду.

2. *Фіксованість.* Інфраструктури окремих систем громадського транспорту, зокрема трамваїв, тролейбусів і метро, є фіксованими, тоді як міста динамічні, навіть в умовах низьких темпів їхніх змін. Це означає, що моделі перевезень пасажирів постійно застарівають.

3. *Інтеграція.* Системи громадського транспорту часто функціонують незалежно від систем особистого і вантажного транспорту, а також

комерційної інфраструктури. Це призводить до проблем переміщення пасажирів від однієї системи перевезень до іншої. Вирішення цієї проблеми полягає у формуванні економічно ефективної системи перевезень, яка повинна включати доступне і вільне переміщення пасажирів з однієї системи в іншу, наприклад, створення інтегрованої структури пересадок пасажирів, де маршрути автобусів і тролейбусів перетинаються зі станціями метро.

4. *Міжвидова конкуренція.* Доступна і мобільна система автомобільного транспорту є значущим конкурентом громадського транспорту, що призводить до зниження пасажиропотоку у відносному вираженні, іноді в абсолютному. Чим вище рівень особистої автомобілізації, тим більше нетерпимі порушення обслуговування на громадському транспорті, крім того, громадський сервіс відстає від зручності автомобіля. Однак зміна цін на енергоносії, завдання охорони навколишнього середовища дещо згладжують цю проблему.

5. *Тарифікація поїздок.* Більшість систем громадського транспорту відмовилися від тарифікації залежно від відстані поїздки і перейшли до більш простої плоскої системи оплати проїзду, що обмежувало короткі поїздки, для яких добре підходить більшість транзитних систем, і заохочувало більш тривалі поїздки, які дорожчі. Сучасні інформаційні системи забезпечують можливість контролю за тривалістю поїздок, що дозволяє повернутися до більш справедливої тарифікації на основі середньої відстані переміщення пасажирів міського громадського транспорту.

6. *Ефективність субсидування.* Оскільки громадський транспорт дотується з бюджетів, ці витрати зазвичай не відображені в тарифних системах громадських перевезень. Додаткові субсидії часто використовуються для покриття минулих боргів, не обов'язково підвищують продуктивність персоналу транспортних організацій. Отже, бюджетне фінансування розвитку громадського транспорту як соціально-економічного виду діяльності значно вище кваліфікації його персоналу та продуктивності послуг перевезення, що є соціально несправедливим і потребує змін.

Розглянуті проблеми розвитку міського громадського транспорту, що спільні для більшості міських агломерацій світу, можуть бути багато в чому вирішені на основі діагностичного аналізу чинників, що впливають на відповідний стан, використання стратегічного й оперативного управління послугами громадського транспорту, розвитку підсистем управління (інформаційна,

технологічна, кадрова, науково-методична), а також застосування сучасних економіко-математичних методів ухвалення управлінських рішень, комп'ютерних програм [14, с. 59].

Міські територіальні громади суттєво виграли би від створення єдиного органу управління транспортом, який відповідав би за планування маршрутів руху, графіків перевезень і розроблення оптимальних тарифів, що сприяло б формуванню та реалізації цілісного підходу до розвитку громадського транспорту і його інфраструктури. Одна з найбільших проблем у реалізації стратегій сталого розвитку міських перевезень полягає в подоланні інституційних і організаційних бар'єрів. Створення єдиного комунального підприємства міського громадського транспорту може пройти довгий шлях до справжнього інституційного співробітництва органів місцевого самоврядування, транспортних організацій, громадськості та бізнесу [15, с. 104]. Просте інвестування бюджетних коштів у велику ємність транзитних систем міського громадського транспорту – не єдина вимога для поліпшення якості обслуговування. Використання державно-приватного партнерства дозволило вирішити деякі проблеми інтенсивних і швидкісних перевезень приватним колективним транспортом, проте якість його послуг, безумовно, низька, включаючи показники надійності приватних транспортних засобів, комфорту пересування, безпеки пасажирів, кваліфікації та відповідальності перевізників [15].

Підвищення рівня обслуговування на міському громадському транспорті суттєво впливає на соціально-економічні цілі міського комунального господарства. Існують політичні, правові, економічні та соціальні проблеми реалізації позитивного впливу розвитку послуг міського громадського транспорту на досягнення цілей соціально-економічної політики органів місцевого самовря-

дування. Так, підвищення рівня обслуговування на громадському транспорті підтримує широка громадськість, але не всі політичні організації і депутати міської ради, які, можливо, віддадуть перевагу збільшенню муніципальних субсидій на охорону здоров'я та комунальне господарство (ЖКГ).

Висновки. Отже, у результаті проведеного наукового дослідження обґрунтовано такі підходи щодо перспектив розвитку системи послуг міського пасажирського транспорту. *На методологічному рівні* наявні проблеми розвитку міського громадського транспорту можуть бути вирішені на основі: 1) діагностичного аналізу чинників, що впливають на відповідний стан; 2) використання стратегічного й оперативного управління послугами громадського транспорту; 3) розвитку підсистем управління (інформаційна, технологічна, кадрова, науково-методична); 4) застосування сучасних економіко-математичних методів ухвалення управлінських рішень. *На інституціональному рівні* міські територіальні громади суттєво виграли б від створення єдиного органу управління транспортом, який відповідав би за планування маршрутів руху, графіків перевезень і розроблення оптимальних тарифів, що сприяло б розробленню та реалізації цілісного підходу до розвитку громадського транспорту та його інфраструктури.

Перспективи подальших наукових досліджень зумовлені актуальністю розроблення теоретичних і концептуальних положень підвищення якості послуг міського громадського транспорту та рівня обслуговування пасажирів, а на їхній основі – методичного інструментарію оцінки рівня обслуговування на міському громадському транспорті як важливого виду соціально-економічної діяльності транспортних операторів і місцевих органів публічної влади.

Список літератури:

1. Амоша О., Філіппова О. Європейський досвід забезпечення ефективного функціонування підприємств міського пасажирського транспорту. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2017. № 4. Т. 6. С. 179–189.
2. Ансофф И. Стратегический менеджмент. Санкт-Петербург, 2009. 344 с.
3. Грабельніков В. Адаптація системи міського пасажирського транспорту до ринкових умов господарювання. *Державні механізми управління природокористуванням*. 2012. Вип. 246. С. 35–42.
4. ДБН В. 2.3, 5:2018. Вулиці та дороги населених пунктів. URL: [http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75\(1\).1.%20%D0%94%D0%91%D0%9D%20%D0%92.2.3-5-2018%20%D0%92%D0%A3%D0%9B%D0%98%D0%A6%D0%86%20%D0%A2%D0%90%20%D0%94%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%98.pdf](http://kbu.org.ua/assets/app/documents/75(1).1.%20%D0%94%D0%91%D0%9D%20%D0%92.2.3-5-2018%20%D0%92%D0%A3%D0%9B%D0%98%D0%A6%D0%86%20%D0%A2%D0%90%20%D0%94%D0%9E%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%98.pdf) (дата звернення: 07.07.2019).
5. Дивінець О. Стратегічні пріоритети розвитку міських електротранспортних підприємств України. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2015. № 1 (18). С. 23–26.

6. ДСТУ ISO 9000:2016 Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT). URL: <http://www.uaq.org.ua> (дата звернення: 07.07.2019).
7. Дульфан С. Транспортна інфраструктура як об'єкт муніципального управління та розвитку. *Держава та регіони*. Серія «Державне управління». 2013. № 2. С. 140–145.
8. Кашканов В., Кашканов А., Варчук В. Організація автомобільних перевезень : навчальний посібник. Вінниця, 2017. 139 с.
9. Кучерук Г. Якість транспортних послуг: управління, розвиток та ефективність : монографія. Київ, 2016. 205 с.
10. Організація та управління пасажирськими перевезеннями : підручник / В. Маруніч та ін. ; за ред. В. Маруніч, Л. Шморгуна. Київ, 2017. 528 с.
11. Палант О. Системна результативність роботи міського електротранспорту. *Інноваційна економіка*. 2014. № 6. С. 87–90.
12. Пашинська Н. Сучасні особливості територіальної організації транспортної системи. *Проблеми сучасної географії* : збірник наукових праць. 2017. Вип. 1. С. 36–40.
13. Развадовський В. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : монографія. Харків, 2014. 284 с.
14. Смерічевська С., Ібрагімхалілова Т. Стратегія формування транспортно-логістичних кластерів України: інноваційний та інтелектуальний підходи : монографія. Донецьк, 2013. 360 с.
15. Якунин В. Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития. Москва, 2013. 432 с.
16. Axhausen, K. Social networks, mobility biographies, and travel: survey challenges. *Environment and Planning B : Planning and Design*. 2008. № 35 (6). P. 981–996.
17. Battellino H. Transport for the transport disadvantaged : A review of service delivery models in New South Wales. *Transport Policy Special Issue International Perspectives on Transport and Social Exclusion*. 2009. № 16:3. P. 90–96.
18. The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings / C. Fornell et al. *Journal of Marketing*. 2006. Vol. 60. P. 7–18.
19. Lawrence D. Wells, Techniques Value Analysis and Engineering. New York, 2001. 245 p.
20. Normann R. Service Management. Chichester, 2004. 523 p.

Borozenets M.I. DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF URBAN PASSENGER TRANSPORT SERVICES: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

Given the relevance of the selected issues – the provision of transport services, which has become increasingly important in the current conditions of rapid urbanization, the formation of potential agglomerations and processes of decentralization, the study of existing problems was conducted and the ways of their solution were substantiated. Among the key issues are the following: inadequate demand for public transport services for the level of development of road infrastructure and routing of transportation; not enough high quality public transport services; the negative impact on the environment, especially the buses, in terms of its pollution by exhaust gases, and noise from electric vehicles; unfavorable financial state of municipal transport organizations in the conditions of insufficient subsidization of services and low wages of personnel. The main tasks of the current stage of the development of the system for providing transport services are as follows: 1) decentralization; 2) fixation; 3) integration; 4) inter-disciplinary competition; 5) tariffication of travel; 6) efficiency of subsidy. The following approaches to the prospects of development of the system of urban passenger transport services are substantiated. At the methodological level, the existing problems of urban public transport can be solved on the basis of: 1) diagnostic analysis of factors affecting the corresponding state; 2) the use of strategic and operational management of public transport services; 3) development of subsystems of management (information, technology, personnel, scientific and methodological); 4) application of modern economic and mathematical methods of making managerial decisions. At the institutional level, urban territorial communities would benefit significantly from the creation of a single transport management body responsible for scheduling traffic routes, schedules for transportation and developing optimal tariffs, which would contribute to the development and implementation of a holistic approach to the development of public transport and its infrastructure.

Key words: public administration, local self-government, transport services, passenger transport, management of city development.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 355.535.1

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/25>

Голубок М.Г.

Національна академія Національної гвардії України

Ковальов І.В.

Національна академія Національної гвардії України

Щербак В.Я.

Національна академія Національної гвардії України

МОДЕЛЮВАННЯ ДІЙ ЗОВНІШНЬОГО ПРАВОПОРУШНИКА ТА СИЛ ОХОРОНИ В МЕЖАХ САНІТАРНО-ЗАХИСНОЇ ЗОНИ ЯДЕРНОЇ УСТАНОВКИ

У статті наведена математична модель дій зовнішнього правопорушника та сил охорони в межах санітарно-захисної зони ядерної установки, яка враховує структуру системи виявлення зовнішнього вторгнення, а також підготовленість та оснащеність сил охорони та характер рельєфу і рослинного покриву місцевості на рубежі переривання дій зовнішнього правопорушника. Розглянутий можливий спосіб дій сил охорони з виявлення та переривання просування зовнішнього правопорушника в межах санітарно-захисної зони ядерної установки. Обґрунтована потреба в сучасних магнітометричних засобах виявлення для сигналізаційного блокування окремих протяжних рубежів санітарно-захисної зони на підступах до ядерної установки. Викладений підхід до застосування стаціонарних магнітометричних засобів виявлення в системі охорони ядерних установок у межах санітарно-захисної зони. Розглянуті основні тактико-технічні характеристики стаціонарних магнітометричних засобів виявлення. Визначений вплив рельєфу і рослинного покриву місцевості на рубежі переривання дій зовнішнього правопорушника на дальність виявлення засобами візуального спостереження сил охорони. Визначений випадковий кут відхилення від наміченої лінії руху зовнішнього правопорушника від рубежу первинного виявлення санітарно-захисної зони до життєво важливих центрів ядерної установки під впливом визначених чинників. Викладений підхід до використання сучасних технічних засобів виявлення зовнішнього правопорушника із вбудованими можливостями з їх супроводження і наведення на них сил охорони. Визначена умовна ймовірність переривання дій зовнішнього правопорушника силами охорони. Приведена глибина смуги, у межах якої можливе як виявлення зовнішнього правопорушника, так і переривання його дій, залежно від оснащення засобами виявлення та супроводження сил охорони.

Ключові слова: зовнішній правопорушник, система охорони, ядерна установка, засоби виявлення, подолання, ймовірність, перехоплення, математична модель.

Постановка проблеми. Природа процесів в області забезпечення охорони ядерних установок (далі – ЯУ) така, що ми маємо справу з випадковими подіями і величинами. Причому передбачити результат конкретної події практично неможливо. Але, спостерігаючи ці події в масовій кількості, ми маємо можливість виявити деякі закономірності. Збір і аналіз даних про дії зовнішнього правопо-

рушника (далі – ЗПП) і сил охорони (далі – СО) дозволить виявити стійкі тенденції й удосконалити математичні моделі даних процесів. Упровадження у практику органів управління інформаційних технологій створило умови для моделювання різноманітних варіантів дій ЗПП, оперативного виконання розрахунків і, як результат, дозволяє ухвалювати більш обґрунтовані рішення.

Отже, необхідно постійно вдосконалювати різноманітні математичні моделі зовнішнього правопорушника та детально моделювати всі етапи можливих протиправних дій щодо ядерних установок для підвищення ефективності їх охорони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У [1, с. 12; 2, с. 28] систематично викладені загальні питання аналізу ризиків, а також управління (ухвалення рішень і обґрунтування заходів) ризиками для різних об'єктів. У [3, с. 16] розглянуті деякі підходи до математичного опису та формалізації зовнішнього порушника в задачі оцінки ефективності системи фізичного захисту. Крім того, наведена модель ПП за використання ним тактики скритного проникнення. У [4, с. 163] описана математична модель для визначення напряму та часу подолання правопорушником фізичних бар'єрів периметра забороненої зони особливо важливих об'єктів, яка враховувала б структуру системи протидії зовнішньому вторгненню, а також підготовленість та оснащеність правопорушника, способи подолання фізичних бар'єрів. У [5, с. 71] описана математична модель перехоплення зовнішнього правопорушника на підступах до життєво важливих центрів ЯУ з урахуванням часу подолання фізичних бар'єрів забороненої зони.

У [6; 7, с. 36] розглянуті технічні можливості нових виробів ТЗО, зокрема стаціонарних магнітометричних засобів виявлення (далі – МЗВ), призначених для сигналізаційного блокування «відкритих» протяжних кордонів об'єктів. Їх відрізняє пасивний спосіб дії, маскування (радіо і візуальне), висока перешкодостійкість унаслідок спрямованості «дії» на феромагнітні предмети, що дозволяє, наприклад, найбільш достовірним способом дискримінувати людей і тварин – основне джерело перешкод в інших засобах [8, с. 8; 9, с. 34].

Постановка завдання. Мета статті – розроблення математичної моделі дій зовнішнього правопорушника та сил охорони в межах санітарно-захисної зони ядерної установки з урахуванням застосування стаціонарних магнітометричних засобів виявлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наш час диктує нові завдання з виявлення ЗПП, які мають на меті захоплення ядерних установок. Вони зумовлені змінами, що відбуваються у країні, у моделях ЗПП, а також в умовах охорони, наприклад, появою терористичних груп і ДРГ на території України. Сьогодні спектр техніки ТЗО, пропонований для вирішення завдань

подвійного призначення (цивільні і військові), розширюється. Основними ТТХ МЗВ є ймовірність виявлення ЗПП P_0 і середнє напрацювання на помилкову тривогу $T_{л}$, які визначають його сигналізаційну надійність. Відповідно до міжнародних стандартів, МЗВ повинно забезпечувати $P_0=0,95$ і $T_{л}=720$ годин; в Україні єдиного стандарту не вироблено, у виробників прийнято завищувати основні ТТХ, особливо , з кон'юнктурних міркувань.

Функціонування МЗВ забезпечується практично в будь-якому ґрунті без інженерної підготовки місцевості, за будь-яких природно-кліматичних умов (глибокий сніг, рослинність, потоки води), їм властиве відносно мале енергоспоживання ($\sim 0,5$ Вт/км) і вартість, висока експлуатаційна надійність, ремонтпридатність і велика довжина (до 700 м) зони виявлення (далі – ЗВ). Вони не потребують технічного обслуговування протягом терміну служби (не менше 8 років). З іншого боку, пасивні МЗВ мають обмеження щодо області застосування: 1) підготовлені «магніточисті» (тобто в разі видалення зі свого одягу й амуніції всіх феромагнетиків) ЗПП не виявляються; 2) низька електромагнітна сумісність (далі – ЕМС) у безпосередній близькості із промисловим джерелами сильних струмових електромагнітних полів. Проблема кваліфікованого ЗПП тією чи іншою мірою властива всім без винятку ЗВ (наприклад, для радіопроміневих – це порушник, який повзе по траві) і вирішується на шляхах комплексування різних принципів виявлення, організації кількох рубежів охорони.

Незважаючи на наявні недоліки, потреба в сучасних МЗВ для сигналізаційного блокування окремих протяжних рубежів на підступах до ЯУ зростає, що зумовлено кількома обставинами [6]: облаштування нових рубежів первинного виявлення має здійснюватися за допомогою здебільшого маскувальних ЗВ, воно повинно супроводжуватися мінімальними інженерно-ландшафтними роботами; ЗВ повинні бути, за можливості, необслуговуваними, працювати за будь-якої погоди; вимога мінімального споживання електроенергії зумовлена можливим використанням ЗВ в автономному режимі (з радіоканалом) і труднощами з подачею живлення на довгі рубежі; модель сучасного ЗПП усе більше криміналізується і набуває «озброєності»; застосування загороджувальних ЗВ на віддалені від ЯУ найчастіше недоцільно з багатьох причин – економічних (дорого), екологічних (природні міграції тварин).

Ураховуючи вищезазначене, у роботі обрано, що рубіж первинного виявлення (межа санітарно-захисної зони ЯУ) повинен бути обладнаний МЗВ (типу «Дуплет»).

Природно припустити, що ЗПП завжди прагнуть перетнути контрольовану силами охорони смугу місцевості приховано і найкоротшим шляхом. Інакше кажучи, існують найбільш імовірні напрямки руху ЗПП (рисунок 1).

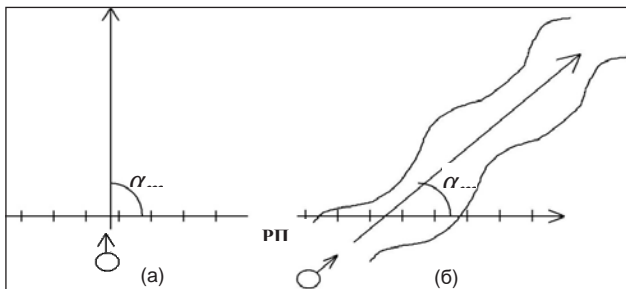


Рис. 1. Математичне прогнозування кута руху правопорушників

Для рівної місцевості вони зазвичай перпендикулярні рубезу, що охороняється (рубіж первинного виявлення (далі – РПВ)) (рис. 1 (а)). За наявності прихованих виходів до ЯУ (рис. 1 (б)) ці лінії спрямовані уздовж цих виходів.

У процесі руху від РПВ до ЯУ ЗПП піддаються впливу безлічі чинників. У результаті ЗПП рухаються не за наміченою лінією, відхиляються від неї в той чи інший бік на випадковий кут α . Кількість чинників, що впливають на ЗПП, досить велика, і серед них немає таких, що явно домінують. Отже, відповідно до центральної граничної теореми, напрямок руху ЗПП підпорядковується нормальному закону розподілу:

$$f(\alpha) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma_0} \cdot e^{-\frac{(\alpha-\alpha_m)^2}{2\sigma_0^2}},$$

де σ_0 – середньоквадратичне відхилення кута руху ЗПП.

Будемо вважати, що заслін складається з n однотипних нарядів (рис. 2). Види нарядів і засоби, що ними використовуються, залежать від їхніх можливостей, особливостей обстановки, що склалася, і характеру місцевості [9].

У разі виявлення порушника наряд висувається для його затримання зі швидкістю v .

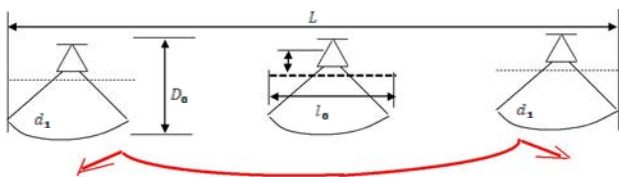


Рис. 2. Модель заслону

На озброєнні наряду може бути засіб виявлення 1-го типу (швидко розгортаємий сигналізаційний засіб тощо), який характеризується: $l^{(1)}$ – протяжністю рубезу блокування; $p^{(1)}$ – імовірністю виявлення ЗПП; $q^{(1)}$ – коефіцієнтом технічної готовності; $r^{(1)}$ – віддаленням рубезу від наряду.

Також на озброєнні наряду може бути один і більше засобів виявлення 2-го типу (засіб візуального спостереження, тепловізор, прилад нічного бачення тощо), які характеризуються: $d_{G_i}^{(2)}$ – паспортною дальністю виявлення; $p_i^{(1)}$ – імовірністю виявлення ЗПП; $S^{(2)}$ – сектором спостереження (вважаємо однаковим для всіх видів засобів); $q_i^{(2)}$ – коефіцієнтом технічної готовності.

Характер місцевості на рубезі переривання дій ЗПП може бути такий, що реальна дальність виявлення виявиться менше паспортної. Для врахування впливу рельєфу і рослинного покриву скористаємося виразом:

$$d_i^{(2)} = \min(d_{G_i}^{(2)}, d_r),$$

де d_r – дальність прямої видимості на рубезі блокування.

Припустимо, що щільність руху ЗПП у смугу, що прикривається нарядом, рівномірна. Прийmemo для еквівалентного засобу дальність виявлення, рівну максимальній дальності виявлення з наявних засобів, тобто:

$$d_e^{(2)} = d_1^{(2)}.$$

Тоді за формулою повної імовірності ймовірність виявлення еквівалентним засобом буде дорівнювати (уважаючи $d_{n^{(2)},+1}^{(2)} = 0$):

$$p_e^{(2)} = \sum_{i=1}^{n^{(2)}} \frac{d_{i+1}^{(2)} - d_i^{(2)}}{d_1^{(2)}} \left[1 - (1 - q_i^{(2)} p_i^{(2)}) \cdot (1 - q_i^{(2)} p_i^{(2)}) \right].$$

Наряд заслону може виявити правопорушників еквівалентним засобом 2-го типу у смугі:

$$l_0 = 2d_e \sin(s).$$

Оскільки засіб виявлення 1-го типу лише один, то:

$$p_e^{(1)} = q^{(1)} p^{(1)}, \quad l_0 = 2d_e \sin(s).$$

Аналогічно отримаємо характеристики для узагальненого еквівалентного засобу виявлення, перенумерувавши типи в порядку убавання еквівалентної дальності:

$$l_0 = 2d_e \sin(s), \quad p_e = \frac{1}{l^{(1)}} \left[(l^{(1)} - l^{(2)}) p_e^{(1)} + l^{(2)} (1 - (1 - p_e^{(1)}) (1 - p_e^{(2)})) \right].$$

Розглянемо смугу, у межах якої можливе затримання ЗПП, після його виявлення засобом 1-го типу (рис. 3 (а)) і еквівалентним засобом 2-го типу (рис. 3 (б)).

Зазвичай заслон і його наряди повинні переміщуватися обладнаною смугою АВ. Припустимо, що ЗПП рухається в напрямку СВ (у безпосередній близькості від заслону. Уважаючи швидкості

ЗПП і нарядів відомими, знайдемо відстань АВ, на якій усе ще можливе затримання ЗПП.

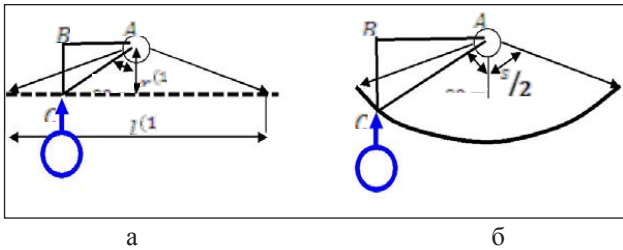


Рис. 3. Смуга, яка контролюється нарядом

Розглянемо трикутник ABC. Його сторони СВ і АВ пропорційні швидкостям руху ЗПП і наряду, тобто:

$$l_0 = 2d_c \sin(s) \text{ або } AB = \frac{r^{(i)}v}{v_n}$$

Для наряду, який використовує засіб виявлення 1-го типу, ширина смуги місцевості, у межах якої можливе затримання ЗПП (точніше, безпосередній контакт із ним), дорівнює:

$$l_k^{(1)} = 2AB = 2 \frac{r^{(i)}v}{v_n}$$

Для наряду, що використовує засіб виявлення 2-го типу, відповідна ширина дорівнює (див. ABC):

$$\beta = \arctg\left(\frac{v_n}{v}\right), l_k^{(2)} = 2AB = 2d_c^{(2)} \cos(\beta)$$

Прийmemo, що смуга для наряду, у межах якої можливий контакт із ЗПП, визначається як середнє смуг:

$$l_k = \frac{p_c^{(1)}l_k^{(1)} + p_c^{(2)}l_k^{(2)}}{p_c^{(1)} + p_c^{(2)}}$$

Тоді смуга, у межах якої можливе як виявлення ЗПП, так і переривання їхніх дій, дорівнює:

$$l = \min(l_0, l_k)$$

Рубіж L заслону не може перевищувати величини nl . Нехай $\kappa = \frac{nl-L}{L}$, є коефіцієнт парного перекриття рубіжу, занятого заслоном. Покладається, що наряди заслона займають рубіж не більше, ніж із подвійним перекриттям (у будь-якій одній точці можливе виявлення ЗПП не більше, ніж двома нарядами).

Умовна ймовірність переривання дій ЗПП заслоном (за умови, що ЗПП вийшов на зайнятий рубіж) дорівнює:

$$R(K) = (1-K)p_z + K[1 - (1-p_z)^2]$$

де p_z – імовірність затримання (нейтралізації) ЗПП за умови наявності контакту між нарядом і ЗПП. Визначається ступінь підготовки нарядів і ЗПП та співвідношення їхньої чисельності.

Наведена глибина смуги, що контролюється заслоном:

$$D_0 = \frac{d_c^{(2)}k}{1} \arctg\left(\frac{1}{\sqrt{4d_c^2k^2 - l^2}}\right) + \frac{1}{4k} \sqrt{4d_c^2k^2 - l^2}$$

Використання сучасних технічних засобів виявлення ЗПП із вбудованими можливостями за їхнім супроводженням і наведення на них сил охорони дозволяє значно знизити невизначеність щодо маршруту руху ЗПП. У моделі охорони ЯУ названу можливість можна визначити введенням у модель умовного шляху p_c (рис. 4). Правопорушник може бути виявлений сигналізаційними засобами, стаціонарними або рухомими засобами спостереження. Якщо є лише один із названих засобів, то ймовірна точка виявлення перебуватиме на рубежі цього засобу.

Знайдемо ймовірну точку $A(\xi, \eta)$ виявлення ЗПП (у цілях скорочення обсягу обчислень вважається, що виявлення ЗПП здійснюється в центрі кожного маршруту за віссю ОХ, тобто координата ξ нам відома), коли засобів виявлення кілька.

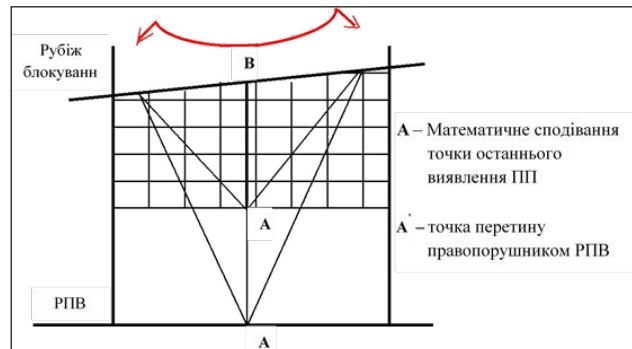


Рис. 4. Зниження невизначеності щодо напрямку руху правопорушників завдяки їх супроводженню засобами виявлення

Будемо вважати, що засоби спостереження і засоби сигналізації можуть використовуватися не більш ніж на 4-х рубежах. Попередньо пронумеруємо рубежі в порядку зростання їхніх координат за віссю ОУ, будемо враховувати тільки ті з них, де названі засоби є. Водночас число засобів виявлення, що враховується, дорівнюватиме:

$$K = \sum_{i=1}^4 x_{ij}$$

де $x_{ij} = \{1; 0\}$ – наявність або відсутність засобу виявлення і-го типу на j-м рубежі. Тоді координата η обчислюється за формулами (згідно з визначенням математичного очікування):

$$\eta = \frac{\sum_{j=1}^K Y_j \hat{p}_j}{\sum_{j=1}^K \hat{p}_j}, \hat{p}_j = 1 - \prod_{k=0}^j (1 - p_k), \theta = \begin{cases} 1, & l=1 \\ K, & l=2 \end{cases}$$

де: p_k – імовірність виявлення ЗПП на k-м рубежі; Y_j – координата У виявлення ЗПП на

і-м рубежі; 1 – напрямок руху ЗПП (за $l = 1$ ЗПП рухається знизу догори, за $l = 2$ – згори донизу).

У процесі проходження відстані ρ (відрізок А'В) ЗПП може супроводжуватися засобами спостереження. Тим самим знижується невизначеність щодо інформації про точку його виходу на зайнятий заслоном рубіж, отже, збільшується ймовірність переривання дій ЗПП.

Висновки. Отже, соціально-політичні, економічні, військові й інші процеси, що тривають навколо ЯУ, мають не механістичну, а стохастичну, функціональну й інші види причинної залежності. Для дослідження зазначених процесів можуть і повинні застосовуватися методи теорії ймовірностей. Для обладнання рубежу первинного виявлення обрано магнітометричні засоби виявлення як найбільш доцільні, оскільки їхнє функціонування забезпечується практично в будь-якому ґрунті без

інженерної підготовки місцевості, за будь-яких природно-кліматичних умов, їм властиві відносно мале енергоспоживання і вартість, висока експлуатаційна надійність, ремонтпридатність і велика довжина зони виявлення. Вони не потребують технічного обслуговування протягом всього терміну служби, добре маскуються та поміхостійкі, а також спроможні дискримінувати людей і тварин.

Використання сучасних технічних засобів виявлення ЗПП із вбудованими можливостями з їх супроводження і наведення на них сил затримання дозволяє значно знизити невизначеність щодо інформації про маршрут руху ЗПП.

Невизначеність щодо відомостей про точку виходу ЗПП на зайнятий заслоном рубіж знижується завдяки супроводжуванню засобами спостереження ЗПП у процесі проходження ним відстані з моменту виявлення.

Список літератури:

1. Радаев Н.Н. Террористическая угроза: количественная оценка для конкретного объекта. *Вопросы анализа риска*. 2007. № 3. С. 12–16.
2. Радаев Н.Н. Приближенные оценки защищенности объектов от террористических действий. Оценка эффективности. *БДИ : журнал*. 2007. № 3 (72). С. 28–32.
3. Радаев Н.Н. Формализация нарушителя в задаче оценки эффективности системы физической защиты объекта. Оценка эффективности. *БДИ : журнал*. 2008. № 1 (76). С. 16–22.
4. Голубок М.Г. Математична модель подолання правопорушником фізичних бар'єрів периметру забороненої зони особливо важливих об'єктів. *Збірник наукових праць ХНУПС*. 2015. № 4 (45). С. 163–166.
5. Голубок М.Г. Математична модель перехоплення зовнішнього правопорушника на підступах до життєво-важливих центрів АЕС з урахуванням часу подолання фізичних бар'єрів забороненої зони. *Системи обробки інформації : збірник наукових праць ХНУПС*. 2016. № 5 (142). С. 71–76.
6. Звезинский С.С. Возможности новых магнитометрических средств обнаружения для охраны гражданских и военных объектов. URL: <http://www.ess.ru/sites/default/files/files/articles/2005/06/20050603.pdf> (дата звернення 19.12.2015).
7. Звезинский С.С. Проблема выбора периметровых средств обнаружения. Оценка эффективности. *БДИ : журнал*. 2002. № 4 (44). С. 36–41.
8. Звезинский С.С., Ларин А.И. Периметровые маскируемые магнитометрические средства обнаружения. *Специальная техника*. 2001. № 4. С. 8–14.
9. Довбня В.В. Комплекс математических моделей для визначення району блокування незаконних збройних формувань та параметрів системи спостереження рубезем блокування. *Системи озброєння і військова техніка : науковий журнал ХНУПС*. 2007. № 3 (11). С. 34–41. 34–41.

Golubok M.G, Kovalyov I.V., SHCHERBAK V.YA. MODELING OF EXTERNAL RIGHTS AND POWER PROTECTION BETWEEN THE NUCLEAR SATELLITE PROTECTION RANGE

The article presents the mathematical model of the actions of the external offender and the security forces within the sanitary-protective zone of the nuclear installation, which takes into account the structure of the system for detecting external invasion, as well as the preparedness and equipment of the security forces and the nature of the relief and vegetation cover at the border of the interruption of the actions of the external offender. The possible way of the actions of the security forces to detect and interrupt the promotion of an external offender within the sanitary protection zone of a nuclear installation is considered. The necessity of modern magnetometric means of detection for signaling blocking of separate extended boundaries of the sanitary protection zone on the approaches to a nuclear installation is grounded. The approach to the application of magnetic detection equipment fixed in the system of nuclear facilities in the sanitary protection zone. The main tactical and technical characteristics of stationary magnetometric detection devices are considered. The influence of relief and vegetation of the area at the turning point of the interruption of the actions of the external offender on the range of detection by means of visual observation of the security forces is determined.

The random angle of deviation from the intended line of the foreign offender from the initial detection of the sanitary protection zone to the vital centers of the nuclear installation under the influence of certain factors is determined. The approach to the use of modern technology to detect the external offender with built-in capabilities for their support and guidance they force protection. The conditional probability of interruption of the actions of the external offender by the security forces is determined. The depth of the band, within which it is possible to identify an external offender, as well as interruption of its actions, is given, depending on the equipment with the means of detection and support of the security forces.

Key words: *outer offender, health, nuclear installation, detection, elimination, probability of interception, detection, mathematical model.*

Кізян Р.В.

Київський факультет Національної академії Національної гвардії України

СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Доведено актуальність питання проведення досліджень сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України. Запропоновано вживати термін «система антитерористичної безпеки України». Установлено, що державне управління системою антитерористичної безпеки України реалізується відповідними механізмами державного управління. Нині в Україні можна виділити два основних таких механізми: правовий і організаційний. Усі інші механізми державного управління, що пов'язані із процесом підтримки ухвалення рішення, як-от ресурсний, інформаційний, аналітичний та інші, входять до складу організаційного механізму. Надано авторське визначення механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України. Визначено, що в сучасному світі належне функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України неможливе без дієвого демократичного цивільного контролю. Головною метою функціонування системи антитерористичної безпеки України є гарантування антитерористичної безпеки людини, суспільства і держави. Ключовою складовою частиною цього процесу є здійснення заходів з обґрунтування терористичних ризиків. Кінцевим призначенням механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є протидія терористичним загрозам. Сформовано структурну схему функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України. Доведено, що розвиток механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України полягає в обґрунтуванні розвитку правового й організаційного механізмів державного управління. Основними очікуваними результатами від їхнього розвитку є підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу. Сформовано структурну схему розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Ключові слова: державне управління, система антитерористичної безпеки, державна політика у сфері протидії тероризму, механізми державного управління, суб'єкти боротьби з тероризмом.

Постановка проблеми. Останні кризові події у світі наочно показують зростання терористичних загроз. Терористичні акти у країнах Європи й Азії ще раз засвідчують, що радикальні організації готові до активних терористичних дій проти сучасного світового порядку. Тому сьогоденні глобалізаційні процеси не можуть відбуватися без виникнення кризових ситуацій. На жаль, Україна не є винятком у зазначених терористичних загрозах. Гібридна збройна агресія в окремих районах Донецької та Луганської областей призвела до проведення антитерористичної операції, а згодом – й операції об'єднаних сил. Численні втрати доводять неефективність державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Стратегічні та концептуальні нормативно-правові акти України визначають терористичну загрозу як одну з головних загроз національній безпеці України. Крім того, існує низка чинників,

які дозволяють констатувати існування вірогідності посилення на території України терористичної загрози, зокрема: стратегічне географічне розміщення України; складна політична ситуація; активізація сепаратистських рухів; високий рівень корупції; постійне збільшення кількості осіб, які перебувають за межею бідності; порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина; розширення нелегального ринку зброї тощо [1, с. 20].

За таких умов дослідження сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України стає вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань реагування на терористичні загрози приділено значну увагу у працях вітчизняних і закордонних учених. Роботи І. Рижова, В. Крутова, М. Стрельбицького, С. Кузнічекна, О. Шаптали, Д. Талалая, В. Мацюка, І. Євтушенка,

С. Кудімова й інших учених присвячені питанню запобігання виникненню терористичних актів і мінімізації їхніх наслідків. Проблеми поширення міжнародного тероризму вивчалися у працях О. Кроніна, К. Шимка, Ф. Могаддама, Л. Тіо. Проблематика реагування сил безпеки й оборони на загрози терористичної спрямованості досліджувалася у працях С. Белая, Ю. Дубка, О. Гуляка, О. Комісарова, М. Саакяна, Ю. Бабкова, В. Бацамута, Г. Дробахи й ін. Ученими зроблено значний внесок у дослідження проблем державного управління системою антитерористичної безпеки України, однак вони вивчали окремі питання реагування на терористичні загрози. Комплексного дослідження щодо визначення сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України не проводилося.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності системи антитерористичної безпеки України та визначення ролі державного управління в цьому процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останніх нормативно-правових актах [2–3] прийнято вживати термін «загальнодержавна система боротьби з тероризмом». В аналітичних документах уживається поняття «система протидії тероризму в Україні» [1]. Проте визначень зазначених термінів не наведено. Однак поняття боротьби та протидії тероризму, на наш погляд, не цілком відповідає сутності безпекової політики України. Визначення поняття «антитерористична безпека держави» надано в Концепції [3] – захищеність об'єктів можливих терористичних посягань від терористичних загроз. Однак додамо, що відповідно до основоположних позицій гарантування національної безпеки [2], окрім поняття «держави», мають бути зазначені «суспільство» та «людина».

Тому, на нашу думку, доречно вживати термін «система антитерористичної безпеки України», що враховує безпекові категорії «людина», «суспільство», «держави». Проведеними дослідженнями встановлено, що нині система антитерористичної безпеки України включає такі елементи, як: державна політика у сфері протидії тероризму; антитерористичне законодавство; єдина державна система запобігання терористичним актам, реагування на них і припинення, мінімізації їхніх наслідків; суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган.

За даними аналітичної доповіді [1], система протидії тероризму в Україні загалом відповідає стандартам розвинених країн і дозволяє

ефективно протидіяти відповідним злочинним проявам, а саме від початку проведення антитерористичної операції до профільних нормативно-правових актів внесено низку змін, якими врегульовані окремі проблемні питання у сфері боротьби з терористичними загрозами. Зазначено, що необхідне подальше вдосконалення державної системи протидії тероризму за такими напрямками: оновлення концептуальних засад; уточнення профільної нормативно-правової бази (визначення окремих термінів, процедур тощо); удосконалення організаційного забезпечення (порядок взаємодії сил і засобів у рамках проведення антитерористичної операції, інформаційне забезпечення, взаємодія із громадянами і суспільством тощо) [1, с. 21]. Погоджуємося з думкою авторів [1] та додамо, що вдосконалення організаційного забезпечення, а саме відповідних механізмів, є вкрай актуальним напрямом із наведених.

Отже, можна зробити висновок, що державне управління системою антитерористичної безпеки Україні реалізується відповідними механізмами державного управління. У сучасному суспільстві механізми державного управління відіграють основоположну роль у державній політиці щодо функціонування та розвитку як сфер суспільного життя, так і безпеки особи, суспільства та держави. У науці державного управління цим механізмам належить особливо важливе місце. Механізми державного управління є основою управління в устрої держави. Сьогодні вченими та практиками надано значну кількість варіантів визначення поняття механізмів державного управління. Додамо, що для розгляду сутності та ролі державного управління системою антитерористичної безпеки України необхідно більш детально дослідити це поняття.

Поняття «механізм» уперше виникло та застосовується передусім у технічних науках. За загальноприйнятим визначенням, у технічній сфері під механізмом розуміють внутрішній устрій машини, прибору, апарата, який приводить їх у дію та призначений для передавання руху і перетворення енергії. У гуманітарних науках механізмами називають використання окремих засобів за допомогою вибраних методів для вирішення поставлених завдань [4].

Цікавими є міркування фахівців безпекової сфери, вони більш детально надають визначення механізмам управління в умовах виникнення кризових ситуацій. Механізми державного управління у сфері реагування на кризові ситуації – сукупність засобів впливу для досягнення

запланованого результату. Ця сукупність містить складники, що забезпечують роботу механізму, які є елементом системи гарантування національної безпеки.

У дослідженні С. Белая вивчено поняття «механізм державного управління» [5]. Аналізуючи визначення цього поняття, автор зазначає, що в науці державного управління загально визначеними є два основних підходи до визначення поняття механізму державного управління, а саме розуміння поняття у вузькому та широкому сенсі. Отже, доходимо висновку, що вузьке трактування механізму державного управління – це сукупність складових частин, що призначені для виконання управлінських рішень; широке трактування механізму державного управління – це складна система державних органів, організованих для виконання завдань державного управління [4].

Виходячи з тематики дослідження, формулювання визначення «механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України» доречно здійснити на основі визначень механізмів державного управління в широкому розумінні. Отже, механізми державного управління системою антитерористичної безпеки України – це сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких суб'єкти боротьби з тероризмом і координуючий орган організують належну роботу системи антитерористичної безпеки України, а саме визначають і впроваджують державну політику у сфері протидії тероризму, формують антитерористичне законодавство та забезпечують функціонування єдиної державної системи запобігання терористичним актам, реагування на них і припинення, мінімізації їхніх наслідків із метою зменшення рівня терористичних загроз.

Проведеними дослідженнями [6–7] встановлено, що нині в Україні можна виділити два основних механізми державного управління системою антитерористичної безпеки України: правовий і організаційний. Усі інші механізми державного управління, що пов'язані із процесом підтримки ухвалення рішення (як-от ресурсний, інформаційний, аналітичний та ін.), входять до складу організаційного механізму. Тобто під організаційним (комплексним) механізмом державного управління системою антитерористичної безпеки України ми розуміємо сукупність механізмів державного управління, що застосовуються органами державної влади для запобігання терористичним актам і мінімізації їхніх наслідків.

Додамо, що в сучасному світі належне функціонування зазначених механізмів державного

управління системою антитерористичної безпеки України неможливе без дієвого демократичного цивільного контролю. Відповідно до Закону України [2], демократичний цивільний контроль – «комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектора безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України» [2].

Головною метою функціонування системи антитерористичної безпеки України є гарантування антитерористичної безпеки людини, суспільства і держави. Ключовою складовою частиною цього процесу є здійснення заходів з обґрунтування терористичних ризиків, що є критеріями, за якими визначається ступінь загрози вчинення терористичного акту щодо об'єкта можливих терористичних посягань, ступінь уразливості такого об'єкта до можливих терористичних посягань і можливі негативні наслідки від терористичного акту щодо такого об'єкта [3]. Кінцевим призначенням механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є протидія терористичним загрозам (наявним і потенційно можливим чинникам, що створюють небезпеку вчинення терористичного акту).

Отже, на основі вищезазначеного можна навести таку структурну схему функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України (рис. 1).

Світовий і вітчизняний досвід реагування на терористичні загрози [6], а також аналіз наукових джерел [8–10] виявили, що нині потребують удосконалення механізми державного управління системою антитерористичної безпеки України. Тому надалі розглянемо загально визнану структуру механізмів державного управління.

Ю. Кунев виділяє такі частини механізмів державного управління: цільову (відповідають головній меті та переліку цілей, для яких здійснюється управління в установі); функціональну (види управлінської діяльності, що призначені для здійснення функцій органу управління); методологічну (методи, які використовують під час управління, отже, призначені для обслуговування попередньої частини механізмів



Рис. 1. Структурна схема функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України

державного управління); нормативну частину (сукупність принципів, норми та правила, що призначені для виконання управління); інструментальну (управлінські рішення, перелік повноважень, засоби впливу на об'єкт управління); технологічну (технологічна основа організації ухвалення рішення в органі управління) [11; 4]. У дослідженні [4] також додано ще інформаційно-аналітичну частину (містить інформаційні аспекти процесу управління й аналізує впровадження рішень). Погоджуємося із цією пропозицією та розділимо її на дві складові частини: інформаційну (містить інформаційні аспекти процесу управління) і аналітичну (аналізує впровадження управлінських рішень).

Необхідно дослідити основу методології формування та розвитку державних механізмів управління. В. Овчаренко у формуванні механізмів державного управління пропонує використовувати підхід, що передбачає: аналіз (розроблення) теоретико-методологічного аспекту; розроблення організаційного аспекту механізму (формування

теоретико-методологічного базису); аналіз правового аспекту механізму (корекція відповідно до змін структури і функцій керуючої підсистеми) [12; 4]. Погоджуємося із цим підходом та зазначимо також доречність перевірки вдосконалених механізмів на валідність природи процесу.

Отже, на основі аналізу структури механізмів державного управління, а також визначених аспектів формування та розвитку механізмів управління отримуємо структурну схему розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України (рис. 2).

Розвиток механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України полягає в обґрунтуванні розвитку правового й організаційного (комплексний) механізмів державного управління. Основними очікуваними результатами від розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу з метою підтримання

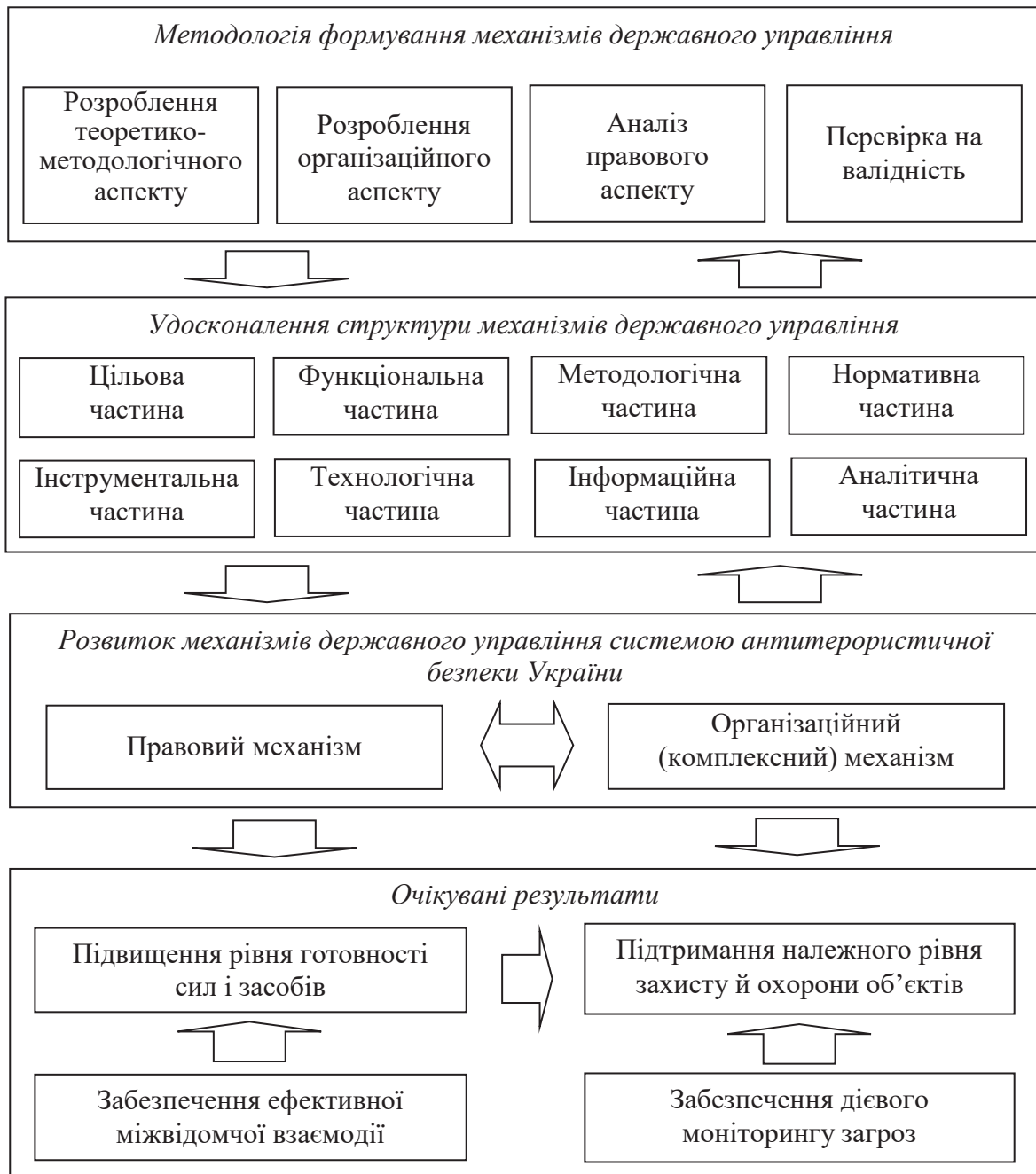


Рис. 2. Структурна схема розвитку механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України

належного рівня захисту й охорони об'єктів критичної інфраструктури й інших об'єктів можливих терористичних посягань. Для цього необхідно здійснити відповідні організаційні та правові заходи щодо організації ефективної міжвідомчої взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу, забезпечення дієвого моніторингу загроз терористичного спрямування та прогнозування відповідних ризиків.

Висновки. На основі викладеного у статті можна дійти таких висновків.

Державне управління системою антитерористичної безпеки України реалізується відповідними механізмами державного управління. Нині в Україні можна виділити два основних таких механізми: правовий і організаційний. Усі інші механізми державного управління, що пов'язані із процесом підтримки ухвалення рішення, як-от ресурсний, інформаційний, аналітичний та ін., входять до складу організаційного механізму.

У сучасному світі належне функціонування механізмів державного управління системою

антитерористичної безпеки України неможливе без дієвого демократичного цивільного контролю. Головною метою функціонування системи антитерористичної безпеки України є гарантування антитерористичної безпеки людини, суспільства і держави. Ключовою складовою частиною цього процесу є здійснення заходів з обґрунтування терористичних ризиків. Кінцевим призначенням механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України є протидія терористичним загрозам.

Розвиток механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України

полягає в обґрунтуванні розвитку правового й організаційного (комплексний) механізмів державного управління. Основними очікуваними результатами від їхнього розвитку є підвищення рівня готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом і координуючого органу з метою підтримання належного рівня захисту й охорони об'єктів критичної інфраструктури й інших об'єктів можливих терористичних посягань.

Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на обґрунтування розвитку правового й організаційного механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Список літератури:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналітична доповідь / О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
2. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
3. Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/532019-26178>.
4. Белай С. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : Національна акад. НГУ, 2015. 349 с.
5. Белай С., Черкашин О. Розвиток механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України: постановка наукового завдання. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 3 (58). С. 182–188.
6. Тупіков А., Белай С., Кізян Р. Досвід Франції у створенні системи антитерористичної безпеки населення: уроки для України. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 4–9.
7. Кізян Р., Белай С. Теоретико-методологічні засади обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України. *Держава та регіони* : науково-виробничий журнал. Серія «Державне управління». 2018. № 4 (64). С. 243–248.
8. Formation of the Civil-Military Cooperation During the Settlement of the Armed Conflict in the South-East of Ukraine / О. Komisarov et al. *Traektoriâ Nauki*. 2018. Vol. 4. № 7. P. 2009–2015.
9. Bielai S., Morozov I., Tylchuk V. The Innovative approach to the crisis situations monitoring of the social and economic origin that endanger the security of Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 3. P. 15–21.
10. Bielai S., Korniienko D., Kotukha O. Research the crisis indicators impact of the socio-economic character on the ensuring of the state security. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 3. P. 33–38.
11. Кунєв Ю. Управління в митній службі: підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. URL: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/ua/chapter-618>.
12. Овчаренко В. Аналіз поняття «механізм державного управління». *Государственное управление*. URL: http://www.rusnauka.com/22_PNR_2011/Gosupravlenie/2_90998.doc.

Kizian R.V. THE ESSENCE AND THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ANTI-TERRORISTIC SECURITY SYSTEM OF UKRAINE

The relevance of research on the nature and role of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine has been proved. It is proposed to use the term “system of antiterrorist security of Ukraine”. It is established that the state management of the system of antiterrorist security in Ukraine is implemented by appropriate mechanisms of public administration. At present, Ukraine can distinguish between the two main mechanisms: legal and organizational mechanisms. All other mechanisms of public administration that are associated with the decision support process such as resource, informational, analytical, etc. are part of the organizational mechanism. Author's definition of the mechanisms of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is given. It has been determined that in the modern world proper functioning of the mechanisms of state control of the system of antiterrorist security of Ukraine is impossible without effective democratic civil control. The main purpose of functioning of the system of antiterrorist security in Ukraine is to ensure the anti-terrorist security of man, society and the state. A key component of this process is the

implementation of measures to justify terrorist risks. The ultimate goal of the mechanisms of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is to counter terrorist threats. The structural scheme of functioning of the mechanisms of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is formed. It is proved that the development of mechanisms of state control of the system of antiterrorist security of Ukraine is to substantiate the development of legal and organizational mechanisms of public administration. The main expected results of their development are increasing the readiness of forces and means of terrorism and coordinating bodies. The structural scheme of development of mechanisms of state management of the system of antiterrorist security of Ukraine has been formed.

Key words: *public administration, system of antiterrorist security, state policy in field of counteraction to terrorism, mechanisms of public administration, subjects of struggle against terrorism.*

Кукін І.В.

Державна прикордонна служба України

ОСОБЛИВОСТІ ЗВОРОТНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті наведено результати дослідження зворотних зв'язків у соціальних системах та їхній вплив на гарантування інформаційної безпеки особистості та національної безпеки держави. Визначено основні різновиди і функції зворотних зв'язків у сфері національної безпеки й інформаційної безпеки особистості.

Зазначено, що зворотні зв'язки суттєво впливають на основні властивості соціальних систем, стан інформаційної безпеки особистості та національної безпеки держави. Залежно від панівної в суспільстві форми культури їх можна розподілити на раціональні (відповідають досягнутому рівню знань у сферах науки та техніки), чуттєві (формується під впливом емоцій людини), ідеальні (базуються на панівних у суспільстві релігійних канонах), обмежено інтегральні (включають декілька із зазначених різновидів) та інтегральні (включають усі без винятку їхні різновиди зворотних зв'язків).

Акцентовано увагу на тому, що принциповою відмінністю соціальних систем є можливість елементів, які їх утворюють, виконувати функції як об'єкта, так і суб'єкта управління. Залежно від змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах можуть відбуватися періодичні перетворення об'єктів управління на суб'єкти та навпаки. Соціальний елемент, який має більший досвід і більш розвинуті здібності з ухвалення доцільних рішень у нестандартних ситуаціях, може мати більше шансів щодо отримання ролі суб'єкта управління. Зазначена властивість зумовлює можливість функціонування процесів самоорганізації діяльності як окремої людини, так і соціальної системи.

Основними функціями зворотних зв'язків у соціальній системі, що впливають на стан інформаційної безпеки особистості та національну безпеку держави, можуть бути: стабілізація суспільних відносин, накопичення знань про суб'єкт і об'єкт (об'єкти) управління, перетворення в соціальних системах об'єктів на суб'єкти управління, реалізація функцій державного управління, примус щодо дотримання правової поведінки, підтримання іміджу суб'єкта управління, забезпечення реалізації основних процесів управлінської діяльності.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення особливостей впливу зворотних зв'язків на формування історичної і національної пам'яті.

Ключові слова: зворотний зв'язок, функції зворотних зв'язків, інформаційна війна, види зворотних зв'язків, національна безпека, інформаційна культура.

Постановка проблеми. В умовах поступового переходу від постіндустріального до інформаційного суспільства посилюються загрози стрімкого розвитку технологій ведення інформаційних війн і використання противником інформаційної зброї. Втручання в інформаційну сферу діяльності може завдати суттєвої шкоди національній безпеці держави без ведення країною-агресором масштабних бойових дій та не потребує використання нею значних фінансових, людських, матеріальних та інших ресурсів.

Для здійснення адекватної протидії в умовах інформаційного протиборства державні інституції мають вживати комплекс заходів щодо гарантування інформаційної безпеки особистості та

захисту всіх видів зв'язків між елементами соціальної системи від деструктивних інформаційних впливів. Найбільш вразливими у сфері національної безпеки можна вважати зворотні зв'язки між об'єктами та суб'єктами управління. Будь-які зміни в їхньому функціонуванні впливають на результати використання державними інституціями механізмів, методів і функцій державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти взаємного впливу елементів у соціальних та інших складних системах викладені в роботах В. Авер'янова, О. Фельдбаумана, Л. Жітецького, В. Скуріхіна, Н. Амосова, В. Ліпкана, К. Макгонігала, В. Мухина й ін. Водночас

у сфері національної безпеки держави й інформаційної безпеки особистості залишаються недостатньо дослідженими зворотні зв'язки, які є невід'ємною частиною будь-якої системи управління.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначити основні особливості та функції зворотних зв'язків у сфері гарантування національної безпеки держави й інформаційної безпеки особистості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Впорядкування та розвиток суспільних відносин забезпечується процесами соціального управління, що залежить від характеру та змісту суспільних відносин [1, с. 72]. Однак на їхні кількісні та якісні характеристики впливає людський чинник. Так, ще Аристотель стверджував, що «політика не створює людей, а бере їх такими, якими їх створила природа» [2, с. 394]. Він уважав, що найбільш резонансні злочини є наслідком прагнень людини до надлишку. Більша кількість злочинів є наслідком честолюбства та користолюбства. Причини невдоволення в суспільстві виникають унаслідок нерегульованих питань щодо справедливості, рівності та гідності [2, с. 421]. Одним з останніх підтверджень цього можна вважати перебіг подій під час Революції гідності в Україні.

Одним з основних завдань менеджменту П.Ф. Друкер уважав створення можливостей найповнішої реалізації людьми своїх сильних сторін і максимальної нейтралізації недоліків [3, с. 28]. Аналізуючи зв'язок менеджменту із зовнішнім суспільством, він прийшов до висновку, що «будь-яка фірма існує за згодою суспільства доти, поки вона йому необхідна». Зважаючи на зазначене, корисність діяльності організації необхідно визначати за її результатами, яких вона досягає в зовнішньому середовищі [3, с. 58].

Погоджуємось із думкою В. Ліпкана, що під системою розуміється «сукупність об'єктів і відносин між ними, що <...> утворюють нову якість» [4, с. 213]. Окремі елементи об'єднуються в єдине ціле завдяки прямим, зворотним, рекурсивним і циклічним взаємним зв'язкам. Кожний із них може бути функціонально необхідним, зайвим і таким, що доповнює [4, с. 93]. Зворотний зв'язок у соціальній системі необхідний для зміни певного процесу, що відбувається з метою задоволення деяких потреб людини [5, с. 25].

У дослідженні Н. Амосова зазначено, що окремі елементи об'єднуються в систему завдяки утворенню між ними різних зв'язків. Вони можуть бути внутрішніми і зовнішніми, міцними і слабкими, жорсткими і гнучкими, прямими і

зворотними. Зворотні зв'язки можуть бути позитивними (сума прямого і зворотного впливів) та негативними (віднімання прямого і зворотного впливів). У процесі взаємодії елементи системи можуть змінюватися. Однак виділяти необхідну інформацію із зовнішнього середовища може система, що здатна відобразити отримані дані у своїй структурі у вигляді моделі [6, с. 12].

Узагальнюючи перебіг соціальних конфліктів, П. Сорокін зазначив, що в разі загроз виникнення в суспільстві масштабної кризи (війна, голод, революція) майже кожного разу відбувалось посилення впливу держави на своїх громадян. Чим істотнішою була криза, тим більшою була ймовірність переходу до тоталітарного режиму управління державою [7, с. 126]. Це означає, що за виникнення реальних загроз для існування суб'єкта управління стабілізація обстановки може бути досягнута шляхом своєчасного посилення зворотних зв'язків з об'єктом управління.

Зважаючи на зазначене, ухвалені Верховною Радою України 16 січня 2014 р. антидемократичні зміни до законодавства України не є випадковими в історії людства. Водночас вони не сприяли усуненню причин і наслідків масових протестів громадян, ухвалені із значним запізненням. Не відповідали досягнутому в суспільстві рівню правосвідомості громадян. Замість стабілізації обстановки впровадження зазначених заходів викликало нові хвилі масових протестів.

Людській організм існує в зовнішньому середовищі та під його прямим впливом. Своєю діяльністю людина здійснює зворотний вплив на зовнішнє середовище. На думку В. Леві, простота та надлишковість людського мозку збільшують надійність функціонування та ймовірність виконання завдань [8, с. 42]. Як приклад, різні за розміром предмети сприймаються людиною різними за вагою. Водночас накопичений у пам'яті попередній досвід у деяких випадках дозволяє уникати помилок [8, с. 184].

На нашу думку, індивідуальну та суспільну пам'ять можна вважати одним з елементів позитивного зворотного зв'язку. Завдяки їй стає можливим накопичення знань в соціальній системі та їх передача між поколіннями людей. Її позитивний характер зумовлюється тим, що інформація, яка поступає на вхід системи та запам'ятовується, має доповнюватись новими фактами, що раніше не поступали на вхід системи або не оброблялись та не враховувались нею.

Людину можна розглядати як систему із зворотним зв'язком, що надає їй нові властивості.

Прикладом таких властивостей можуть бути здатність до навчання, адаптація до змін зовнішнього середовища тощо [9, с. 70]. У контурі зворотного зв'язку завдяки самосвідомості людина здатна осмислювати необхідність і результати своєї діяльності [10, с. 70]. Це зумовлює вагомість зворотних зв'язків у соціальній системі й обов'язковість їх врахування в моделях механізмів державного управління.

Практичні навички щодо адекватного сприйняття інформації набуваються людиною протягом всього періоду її життя. Неможливість передачі біологічним шляхом адаптованої до зовнішнього середовища поведінки У.Р. Ешбі пояснює тим, що, по-перше, наявні в людини 50 тис. генів не можуть зберігати інформацію про всі взаємні зв'язки 10 млн нейронів головного мозку. По-друге, зовнішнє середовище постійно змінюється. Це потребує постійної адаптації людини упродовж життя до нових умов існування, що призводить до постійної перебудови в її головному мозку зв'язків між нейронами [9, с. 28].

У соціальній системі, яка складається з одного елемента, людина водночас виступає в ролі об'єкта та суб'єкта управління. Це забезпечує можливість адаптації людини до змін зовнішнього середовища та використовується нею під час вибору способів і шляхів задоволення власних потреб. Водночас кожній людині внаслідок індивідуальних особливостей сприйняття інформації можуть бути характерні якісь відмінності у функціонуванні зворотних зв'язків. Це зумовлює індивідуальні відмінності інформаційної вразливості й інформаційної безпеки особистості.

Власна поведінка особи може створювати небезпеки для інших членів суспільства. Це потребує використання механізмів державного управління для забезпечення підтримання серед членів суспільства правової поведінки, що є однією з передумов сталого розвитку держави та зміцнення її національної безпеки.

У групі із двох і більше осіб кількість взаємних зв'язків між елементами збільшується. Унаслідок ефекту синергії властивості системи змінюються. Одні з елементів розпочинають виконувати функції об'єктів управління, інші – суб'єктів. Так, на думку В. Леві, поведінкою кожної особи може управляти як суспільство, так і окремі особистості [8, с. 30].

Заслуговує на увагу розроблена О. Фельдбауманом теорія дуального управління, яка набула подальшого розвитку в системах адаптивного управління. Її основна ідея полягає в поступо-

вому накопиченні даних про поведінку складного для дослідження об'єкта та послідовне їх використання для зміни стратегії управління. Це дозволяє з кожним новим циклом процесу управління зменшувати початкову невизначеність щодо структури, властивостей і параметрів об'єкта управління [11, с. 7].

Із впровадженням у практику державного управління рекомендацій міжнародних стандартів ISO серії 9000 щодо управління якістю діяльності та ISO 26000 щодо соціальної відповідальності організацій, вимоги до якості функціонування та використання зворотних зв'язків менеджментом значно зростають. Також у сучасних умовах відбувається загальна тенденція посилення відповідальності організацій за негативні наслідки ухвалення ними рішень [12, с. 7].

Зміни внутрішнього та зовнішнього середовища можуть приводити до взаємного перетворення об'єктів на суб'єкти управління та навпаки. Елемент соціальної системи, який має більший досвід і більш розвинуті здібності щодо ухвалення доцільних рішень у нестандартних ситуаціях, може мати більше шансів для перетворення на суб'єкт управління. Це яскраво проявляється в сімейних стосунках, під час різноманітних революцій, демократичних виборів тощо.

На нашу думку, можливість елемента соціальної системи функціонувати як об'єкт і суб'єкт управління є її принциповою відмінністю від інших систем. Зокрема, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» уведено поняття делегованих повноважень. Відповідно до зазначеної норми права, органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування можуть передавати один одному свої повноваження [13].

Зазначені особливості зумовлюють притаманну людині, групі осіб та суспільству здатність до самоорганізації, вищою формою якої є діяльність органів місцевого самоврядування. У технічних системах зворотні зв'язки створюються штучно для цілеспрямованої зміни властивостей об'єкта управління, який сам залишається незмінним протягом усього його життєвого циклу.

У соціальній системі як позитивні, так і негативні зворотні зв'язки можуть бути деструктивними, стабілізуючими або таким, що покращують умови життєдіяльності людини. Вони також можуть бути як бажаними, так і небезпечними. Так, тривала стабільність соціальних процесів не завжди викликає в людей потреби подальшого особистого розвитку (наприклад, формування стереотипу поведінки соціального утримання). Покращення умов життєдіяль-

ності може спричиняти екологічні катастрофи, які негативно впливають на стан національної безпеки (наприклад, глобальна зміна клімату). Деструктивні зворотні зв'язки можуть як створювати небезпеки для існування людини, так і активізувати процеси переходу суспільства на якісно новий рівень (наприклад, запровадження більш демократичного політичного режиму).

Менеджмент, на думку П.Ф. Друкера, неможливо відокремити від культури [3, с. 29]. Можна припустити, що різновиди зворотних зв'язків між об'єктом і суб'єктом управління залежать від панівної в суспільстві форми культури. Так, у роботах П. Сорокіна визначено ідеаціональну, чуттєву й інтегральну її форми [7, с. 20]. Зазначена класифікація частково збігається з основними формами розвитку людини (інстинктивна, чуттєва та розумова) [14, с. 9]. Відокремлення різними дослідниками чуттєвої форми культури може бути зумовлено можливістю вибору рішення під впливом емоцій у разі відсутності достатньої кількості знань про об'єкт управління [14, с. 129].

На нашу думку, ідеаціональну форму культури, яка не залежить від впливу емоційних переживань людини, доцільно розділяти на ідеальну (формується на основі безумовного визнання критерієм істини релігійних канонів) і раціональну (критерій істини формується на основі наукових знань і логічного мислення).

Зважаючи на зазначене, різновидами зворотних зв'язків у соціальній системі можуть бути: раціональний; чуттєвий; ідеальний; обмежено інтегральний; інтегральний. Раціональний – організується з використанням досягнутого рівня наукових знань і досвіду їх практичного використання. Чуттєвий – використовує у взаємних зв'язках об'єкта та суб'єкта управління емоційну сферу почуття людини. Ідеальний – будується на безумовному використанні в державному управлінні найбільш поширених релігійних канонів. В обмежено інтегральному й інтегральному зворотних зв'язках використовуються декілька або всі із зазначених різновидів відповідно.

Із поступовим впровадженням в Україні інституту капеланів зворотні зв'язки в механізмах державного управління все більше набувають властивості інтегральних. Державними інституціями Радянського Союзу декларувався науковий підхід

у менеджменті, що передбачало використання лише раціональних зворотних зв'язків. Водночас у багатьох випадках використовувались замасковані псевдотеорією наукового комунізму чуттєві зворотні зв'язки.

Погоджуємось із думкою В. Горлинського, що основними властивостями системи безпеки можуть бути: зберігання живучості та дієздатності в умовах деструктивного впливу; збереження функціональності та якісних властивостей у критичних ситуаціях; мінімізація ризиків щодо свого існування відповідно до загроз руйнування; спроможність організовувати виконання завдань в умовах, що змінюються; здатність прогнозувати загрози та ризики, виявляти тенденції розвитку ситуації, розробляти стратегії гарантування безпеки [15, с. 96].

Зважаючи на зазначене, основними функціями зворотних зв'язків у соціальній системі, що впливають на стан інформаційної безпеки особистості та національну безпеку держави, можуть бути: стабілізація, розвиток або руйнування суспільних відносин; забезпечення управлінської діяльності необхідною для ухвалення рішень інформацією; накопичення знань про суб'єкт і об'єкт (об'єкти) управління; формування умов для перетворення елементів системи на об'єкти або суб'єкти управління; забезпечення виконання державними інституціями механізмів, методів і функцій державного управління; реалізація процесів примусу щодо дотримання елементами соціальної системи правової поведінки; підтримання іміджу суб'єкта управління.

Висновки. Отже, зворотні зв'язки використовуються державними інституціями у процесі застосування ними механізмів, методів і функцій державного управління. Це зумовлює їхній суттєвий вплив на стан національної безпеки держави й інформаційну безпеку особистості.

Принциповою відмінністю елементів соціальної системи можна вважати можливість їх функціонування як об'єкта та суб'єкта управління. Зміни внутрішнього та зовнішнього середовища можуть приводити до взаємного перетворення об'єктів на суб'єкти управління та навпаки.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення особливостей впливу зворотних зв'язків на формування історичної та національної пам'яті.

Список літератури:

1. Аверьянов В. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. Шемшученка, О. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права, 2011. 448 с.
2. Аристотель. Политика / перев. С. Жебелева. Москва : Мысль, 1983. Т. 4. С. 375–644.

3. Друкер П.Ф. Энциклопедия менеджмента. Москва : Вильямс, 2004. 432 с.
4. Ліпкан В. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях. Київ : Текст, 2006. 256 с.
5. Мухин В. Исследование систем управления. Москва : Экзамен, 2003. 384 с.
6. Амосов Н. Моделирование мышления и психики. Киев : Наукова думка, 1965. 304 с.
7. Сорокин П. Главные тенденции нашего времени. Москва : Наука, 1997. 351 с.
8. Леви В. Охота за мыслью. Москва : Молодая гвардия, 1967. 336 с.
9. Эшби У.Р. Конструкция мозга. Происхождение адаптивного поведения. Москва : Изд-во иностранной литературы, 1962. 400 с.
10. Макгонігал К. Шлях до влади над собою. Київ : Наш формат, 2017. 264 с.
11. Житецкий Л., Скурихин В. Адаптивные системы управления с параметрическими и непараметрическими неопределенностями. Киев : Наукова думка, 2010. 302 с.
12. Соціальна відповідальність як основна цінність інституалізації сучасного суспільства / А. Єрмоленко та ін. Київ : Наукова думка, 2016. 304 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
14. Максименко С., Андриенко О. Теория разума. Киев : 3 Медиа, 2010. 510 с.
15. Горлинський В. Філософія безпеки і сталого людського розвитку: ціннісний вимір. Київ : ПАРА-ПАН, 2011. 378 с.

Kukin I.V. FEEDBACK FEATURES IN THE STATE NATIONAL SECURITY SYSTEM

The article presents the research results of feedback in social systems and their impact on ensuring information security of the individual and the state national security. It is determined the main types and feedback functions in the field of national security and individual information security.

It is emphasized that feedback in social systems significantly affects its general characteristics, the state of personality information security and national security of the state. Depending on the prevailing forms of culture in society, they can be divided into rational (corresponding to the knowledge reached level in the fields of science and technology), sensory (formed under the influence of human emotions), ideal (based on the prevailing in society religious canons), limited integral (include several of the specified varieties) and integral (include all varieties of them without exception).

It is noted that the fundamental difference between social systems is the social element ability to perform an object and a subject management functions. Depending on changes in the external and internal environments, the vice versa transformation of management objects into subjects may occur. A social element with more experience and a more advanced ability to make meaningful decisions in non-standard situations may have a greater chance of getting a role for the management subject. This property causes the possibility of self-organization processes of the individual and the social system activity.

The main functions of feedback in the social system that affect the state of the individual information security and the national security of the state may be: stabilization of social relations, knowledge accumulation about the subject and object (objects) of management, transformation the objects in the management subjects in social systems, the functions of public administration realization, coercion to respect legal behavior; maintaining the image of the management subject, ensuring the main processes of management activities implementation.

The direction of further research can be to determine the influence of the feedback features to the historical and national memory formation.

Key words: *feedback, feedback functions, information warfare, types of feedback, national security, information culture.*

Мартьянова Р.А.

Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ЯК ЗАСОБУ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР

У статті досліджується застосування заходів адміністративних примусів до іноземців та осіб без громадянства. Проведено аналіз нормативно-правових актів, які регламентують адміністративну відповідальність іноземців та осіб без громадянства на території України. Розглянуто повноваження органів Державної міграційної служби України щодо контролю за перебуванням іноземців на території України, вжиття заходів щодо припинення порушень міграційного законодавства, притягнення іноземців та осіб без громадянства до адміністративної відповідальності за порушень правил перебування в Україні, прийняття рішень про примусове повернення та ініціювання рішень про примусове видворення за межі держави. Проведено аналіз порядку прийняття Державної міграційної служби та її територіальними органами рішень при заборону в'їзду в Україну за ініціативою правоохоронних органів. Визначено в яких випадках рішення про заборону в Україну носить превентивний характер, а в яких випадках є необхідним та обов'язковим адміністративним примусовим заходом.

Визначено проблемні питання при притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства за умисне невиконання іноземцем або особою без громадянства рішення про заборону в'їзду в Україну та прийняття рішень про заборону подальшого в'їзду в Україну органами Державної міграційної служби України.

Доведено необхідність взаємодії органів Державної міграційної служби з органами Національної поліції, Міністерства внутрішніх справ відносно іноземців та осіб без громадянства, перебування яких суперечить національним інтересам України, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі та не стали на шлях виправлення.

Зроблено висновки та запропоновано напрямки удосконалення міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції, контролю за перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, застосування заходів адміністративних примусів, що сприяють забезпеченню взятих України міжнародних зобов'язань щодо захисту національних інтересів та підвищення рівня національної безпеки.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративний примус, заборона подальшого в'їзду в Україну.

Постановка проблеми. З огляду на обрання стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію одним із важливих напрямів розбудови міграційної політики в Україні постає питання проблем дотримання міграційного законодавства. А це, у свою чергу, зумовлює необхідність удосконалення законодавства у сфері протидії нелегальній міграції, міграційного контролю, застосування органами влади адміністративних примусів, притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, які повинні бути наближене до міжнародних стандартів Європейського Союзу та відповідати сьогоденню і взятим Україною міжнародних зобов'язань.

Зважаючи, що з 2015 року спостерігається тенденція до збільшення кількості іноземців та осіб без громадянства, до яких органами Державної міграційної служби України застосувались заходи

адміністративного характеру, зокрема, прийнятих рішень про примусове повернення за межі України у 2015 р. – 4202, у 2016 р. – 5729, у 2017 р. – 9264, у 2018 р. (станом на 28.12.18) – 10571; прийнятих судами за позовами органів ДМС рішень про видворення в примусовому порядку за межі України в 2015 р. – 209, у 2016 р. – 471, у 2017 р. – 376, у 2018 р. (станом на 28.12.18) – 726; прийнятих рішень щодо заборони подальшого в'їзду в Україну у 2015 р. – 576, у 2016 р. – 870, у 2017 р. – 1770, у 2018 р. (станом на 28.12.18) – 2306.

Тому притягнення до адміністративної відповідальності та застосування органами Державної міграційної служби заходів адміністративних примусів, зокрема, прийнятих рішень щодо заборону подальшого в'їзду в Україну іноземним громадянам є одним із найважливіших засобів боротьби з порушниками міграційного законо-

давства та потребує детального та комплексного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями міграційної політики, протидії нелегальній міграції, особливостей притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, застосування до них адміністративних стягнень досліджувалось у працях відомих вчених, серед яких: В.А. Бортник, І.Л. Бородин, В.М. Галуцько, О.В. Кузьменко, В.І. Олефір, В.І. Палько, К.В. Рокотовська, О.П. Рябченко та інші.

Незважаючи на зацікавленість науковців цією темою та проведення низки досліджень, поза увагою дослідників залишається застосування заходів адміністративного примусу, які зумовлюють сучасні міграційні проблем, які постали після курсу України на євроінтеграцію та не вирішують питань застосування органами влади адміністративних примусів, таких як заборона подальшого в'їзду в Україну.

Тому з метою захисту національних інтересів України перед органами ДМС постало питання визначення проблемних питань щодо контролю за перебуванням іноземців на території та удосконалення напрямків міграційної політики при застосуванні окремих видів адміністративних стягнень та адміністративних примусів.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз застосування заходів адміністративного примусу до іноземців та осіб без громадянства в Україні та пошук оптимальних шляхів удосконалення державної міграційної політики через запровадження дієвих адміністративних примусів.

Основними завданнями статті є необхідність: проведення аналізу нормативно-правових актів, які регламентують застосування адміністративних заходів до іноземців та осіб без громадянства; визначення теоретичних та практичних проблемних питань щодо застосування заборони подальшого в'їзду в Україну під час забезпечення реалізації міграційної політики органами Державної міграційної служби; розробка рекомендацій щодо удосконалення міграційної політики щодо застосування рішень про заборону подальшого в'їзду в Україну та ефективність застосування дієвих адміністративних заходів шляхом взаємного обміну інформацією між органами влади.

Виклад основного матеріалу. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства щодо перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства покладається на центральний орган виконавчої влади,

що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб.

Згідно з Положенням про Державну міграційну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, Державна міграційна служба України (далі – ДМС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [7].

ДМС відповідно до покладених на неї завдань притягує порушників міграційного законодавства до адміністративної відповідальності, приймає рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України.

На думку автора, закономірним постає питання про наукове підґрунтя окреслення понять застосування заходів адміністративних примусів, розгляд адміністративних проступків після яких настає адміністративна відповідальність.

Адміністративний примус має велике значення в забезпеченні правопорядку. Через застосування адміністративного примусу досягається мета попередження та припинення правопорушень, притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у різноманітних сферах суспільного життя, у тому числі і міграційній сфері.

Слід зазначити, що в законодавстві України відсутнє визначення адміністративного примусу, та зазначений термін не використовується в жодних нормативно-правових актах.

Ю.П. Битяк розглядає адміністративний примус, як різновид державного примусу та як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [1].

Із цього вбачається, що заходи адміністративного примусу застосовуються органами ДМС

саме в примусовому порядку, незважаючи на волю і бажання іноземців та осіб без громадянства, з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників.

Отже, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу. В.І. Лебідь зазначає: «Адміністративна відповідальність – самостійний вид юридичної відповідальності фізичних та юридичних осіб, встановлений законодавчими актами з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів організацій, держави, охорони природних ресурсів, власності, державного та громадського порядку і безпеки, порядку управління» [5, с. 6].

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на законних підставах території України визначено у ст. 26 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де передбачено, що іноземці та особи без громадянства користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Зазначеним Законом визначено підстави перебування та проживання іноземців та осіб без громадянства на території України, які підтверджують законне перебування іноземців на території України [4; 9].

Однак іноземці та особи без громадянства можуть перебувати на території України з порушенням міграційного законодавства, на нелегальному становищі «нелегальні мігранти», які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску, або які законно в'їхали в Україну законним способом, але після закінчення передбаченого терміну перебування втратили підстави для законного перебування та ухиляються від виїзду з України [9].

Відповідно до ст. 16 КУпАП, іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України. Тобто до іноземців та осіб без громадянства застосовуються види адміністративного стягнення визначені ст. 24 КУпАП, такі як штраф, адміністративне видворення за межі України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [3].

Адміністративна стягнення у вигляді штрафу визначає ч. 1 ст. 203 КУпАП «Порушення іно-

земцями та особами без громадянства правил перебування на території України», тобто, це такі адміністративні проступки як проживання без документів на право проживання в Україні, проживання за недійсними документами або документами, термін дії яких закінчився, працевлаштування без відповідного дозволу, недодержання встановленого порядку пересування і зміни місця проживання, ухилення від виїзду з України після дозволеного терміну перебування, тощо. Складати протоколи про адміністративні правопорушення передбачені цієї статтею відноситься до органів ДМС та органів ДПС [3].

Згідно з міжнародною термінологією, «*видворення*» – дії, що вчиняються органом з наміром та з метою забезпечення примусового видалення осіб/особи (іноземних громадян або осіб без громадянства) з території цієї країни [6, с. 28]. У законодавстві України «примусове видворення» розглядається як процедура фізичного висилання з країни за рішенням суду, винесеного за позовом відповідних органів виконавчої влади (органу ДМС, органу ДПС або СБУ). Для забезпечення виконання рішення суду іноземців розміщують в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України

Отже, «адміністративне видворення» в контексті ст. 24 КУпАП законодавством України розглядається як «примусове видворення» визначене у ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яке визначає дві підстави для порушення такого питання: якщо іноземець або особа без громадянства не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення; якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилитимуться від виконання такого рішення. Зазначеним у цій статті іноземним громадянам, забороняється подальший в'їзд в Україну строком на п'ять років, який обчислюється з дня винесення такого рішення та додається до строку заборони в'їзду в Україну, який особа мала до цього [9].

Однак законотворцем не визначено термін прийняття такого рішення та не враховано можливі підстави, за яких таке рішення може не винестися.

На думку автора, таке рішення має прийматися органом ДМС після здійснення процедури ідентифікації іноземця та перетину ним державного кордону на виїзд з України. Тобто, на період коли здійснюються заходи щодо ідентифікації або під-

готовчі заходи щодо примусового видворення за межі України таке рішення не доцільно приймати. Також, необхідно зазначити, що органом ДМС у разі відсутності можливості ідентифікувати іноземця протягом 18 місяців приймається висновок про звільнення з ПТПП, і така особа має право на отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні.

Отже, це дає підстава вважати, що рішення про заборону в'їзду в Україну на підставі цієї статті доречно приймати після фактичного виконання рішення суду про видворення в примусовому порядку за межі держави.

Крім визначених ст. 24 КУпАП адміністративних стягнень до іноземців можуть бути встановлені Законом і інші види адміністративних стягнень, такі як: примусове повернення з України (ст. 26 Закону); заборона щодо подальшого в'їзду в Україну (ст. ст. 26, 30, 13 Закону).

Згідно міжнародної термінології *«рішення про повернення»* – адміністративне або юридичне рішення або акт, що визначає або декларує перебування громадянина третьої країни на території держави члена – ЄС незаконним та накладає зобов'язання щодо повернення; *«заборона щодо подальшого в'їзду в Україну»* – адміністративне або юридичне рішення, що на певний період забороняє в'їзд та перебування на території держави, що видала таке рішення [6, с. 30, с. 38]. У законодавстві України *«примусове повернення»* – це рішення органу виконавчої влади (органу ДМС, органу ДПС або органу СБУ), який зобов'язує особу самостійно залишити територію України у визначений строк. *«Заборона щодо подальшого в'їзду в Україну»* – прийняте на вказаних підставах рішення органу ДМС, СБУ або органу охорони державного кордону, що забороняє подальший в'їзд в Україну строком на три роки [9].

Отже, зважаючи на визначення зазначених термінів, можна дійти висновку щодо примусового повернення та заборона подальшого в'їзду в Україну є адміністративними примусами, які застосовуються лише до іноземців та осіб без громадянства.

Також необхідно зазначити що рішення про примусове повернення відносно іноземців та осіб без громадянства, які порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства прийняте органами ДМС, може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки, яке обчислюється з дня винесення такого рішення.

Однак слово «може» супроводжуватись заборонаю подальшого в'їзду в Україну розглядається законотворцем як правом, а не необхідністю та обов'язком застосовувати зазначену норму закону.

Тобто із цього вбачається, що під час прийняття рішення про примусове повернення за межі України іноземця або особи без громадянства застосовується можливість застосовувати зазначену норму закону на власний розсуд. З іншого боку, у разі прийняття рішення про примусове повернення, яке супроводжується заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком на три роки, дає можливість правозахисникам скасовувати зазначене рішення в часті заборони подальшого в'їзду в Україну строком на три роки в судовому порядку, як необґрунтованого.

Оскільки пунктом 18 Постанови Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні» під час вирішення судами спорів про оскарження рішень про заборону в'їзду в Україну, щодо застосування норми закону як заборона подальшого в'їзду в Україну розглядається як превентивний характер, який не потребує обов'язкової наявності порушень законодавства особами, яким заборонено в'їзд в Україну. Однак, під час розгляду таких справ судами беруться до уваги перелік підстав визначених ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10].

Прийняття рішення про заборону подальшого в'їзду на Україну на підставі ст. 13 Закону регулюється Інструкцією про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, затвердженою наказом МВС від 17 грудня 2013 р. № 1235 у разі надходження відповідного подання [2].

У свою чергу, суб'єктами ініціювання подань щодо заборони подальшого в'їзду в Україну є: а) підрозділи Робочого апарату Укрбюро Інтерполу (абз. 2); б) підрозділи кримінальної поліції (абз. 3); в) за власною ініціативою або за поданням державного, приватного виконавця (абз. 7).

Рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю приймається ДМС та її територіальними

органами за власною ініціативою, лише якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними особами, юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну.

Крім того, 29 квітня 2018 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» від 27 лютого 2018 р. № 2293-VIII, ст. 203 КУпАП, доповнено новою ст. 203⁻¹, «Невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну», яка передбачає адміністративну відповідальність у вигляді адміністративного штрафу від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [8]. Та внесено зміни у ч. 3 ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де передбачено, щодо у разі невиконання рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну, таким іноземцям забороняється подальший в'їзд в Україну строком на десять років.

На думку автора, органами ДМС зазначену норму закону буде важко застосувати на практиці. Оскільки для того щоб притягнути іноземця до адміністративної відповідальності за ст. 203⁻¹ КУпАП має бути доведений адміністративний проступок за яким настає адміністративна відповідальність. Тобто умисел іноземця щодо невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, підтверджений письмовими доказами та наявністю фізично іноземця або особи без громадянства на території України.

Органами ДМС неодноразово були зафіксовані випадки невиконання особами рішення про заборону в'їзду на територію України. Зокрема, після прийняття рішення про примусове повернення, яке супроводжувалося заборонаю подальшого в'їзду, іноземці шляхом зміни установчих даних (прізвище або ім'я) за новим паспортним документом поверталися на територію України до завершення строку дії заборони. До прикладу серед громадян Республіки Азербайджан декілька років спостерігається практика зміни закінчення прізвища, яка є закріпленою на законодавчому рівні Азербайджану (був – Алієв (ALIYEV), став – Алізада (ALIZADA).

Враховуючи ст. 203⁻¹ КУпАП постає питання у механізмі документального доведення факту того, що іноземний громадянин відносно якого прийнято рішення про заборону в'їзду в Україну та іноземний громадянин який в'їхав за новим паспортним документом – це одна і та ж особа.

Однак при встановленні такого факту порушення допущені іноземцем виникає певна неузгодженість при застосуванні адміністративних заходів щодо заборони подальшого в'їзду в Україну органами ДМС. Тобто іноземець не виконав рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну органом ДМС, що підпадає під санкцію ст. 203⁻¹ КУпАП, за яке настає адміністративна відповідальність у вигляді штрафу. З іншого боку, Інструкція передбачає, що органи ДМС мають право приймати рішення про заборону подальшого в'їзду за власною ініціативою лише у разі невиконання іноземцями майнових зобов'язань перед державою та фізичними та юридичними особами.

Повчальним досвідом є застосування заходів адміністративного примусу в сусідній державі Республіки Польща, де згідно ст. ст. 302, 318, 319 Акту про іноземців від 12 грудня 2013 р., передбачено низку правопорушень, вчинених іноземцями на території держави, які тягнуть за собою адміністративний примус з установленими періодами, протягом якого іноземцю не дозволяється в'їзд на території ЄС. Зокрема, забороняється в'їзд іноземцю від шести місяців до трьох років: за порушення допустимого терміну перебування в країні; засуджений в Польщі до покарання позбавлення волі і існують підстави для проведення провадження у справі його передачі за кордон з метою здійснення покарання; перебуває за межами прикордонної зони, в якій згідно з дозволом на перетин кордону в межах малого прикордонного руху він повинен бути. Забороняється в'їзд іноземцю від 1 року до трьох років: виконує або виконував роботу без необхідного дозволу на роботу або зареєстрованої заяви роботодавця про намір доручити роботу іноземця, або він покараний штрафом за нелегальне виконання роботи; розпочав підприємницьку діяльність, яка суперечить положенням польського законодавства [11].

Крім того, основною формою повернення з території Республіки Польщі є «вимушене зобов'язання» яке виконується самостійно та за власний рахунок. Кількість осіб, охоплених рішенням про повернення в 2016 році в Польщі

перевищило 20 тисяч, з яких близько 19 тисяч осіб отримало рішення про обов'язок іноземця до повернення з вказаним терміном для добровільного повернення¹.

На основі проведено нами аналізу нормативно-правових актів які регулюють адміністративну відповідальність іноземців та осіб без громадянства на території України, застосування органами ДМС адміністративних примусів та з урахуванням міжнародного законодавства щодо застосування окремих видів адміністративної відповідальності, вважаємо за необхідне закріпити у ст. 24 КУпАП окремі види адміністративних правопорушень, такі як – «примусове повернення за межі України» та «заборона подальшого в'їзду в Україну», термін заборони подальшого в'їзду в Україну має бути пропорційний вчиненому адміністративному правопорушенню, розширити перелік суб'єктів ініціювання подання щодо заборони подальшого в'їзду в Україну, чітко визначити адміністративні правопорушення, за які буде наставати адміністративна відповідальність – примусове видворення за межі України та заборона подальшого в'їзду в Україну.

З огляду на зроблений аналіз дослідження та з метою врегулювання проблемних питань при застосуванні міграційного законодавства, нами пропонується внесення змін до чинного законодавств України в частині заборони подальшого в'їзду в Україну, зокрема:

Внести доповнення до статті 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, доповнивши новим абзацом: *«Законом України до іноземців та осіб без громадянства може бути застосовано примусове повернення, яким зобов'язано самостійно залишити територію України у визначений термін та заборона подальшого в'їзду в Україну на визначений Законом термін»;*

Внести зміни до частини другої статті 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» виклавши в новій редакції *«Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частині першій цієї статті, супроводжується заборонаю подальшого в'їзду в Україну строком від 6 місяців до трьох років. Строк заборони подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення*

такого рішення. Порядок виконання рішення про заборону щодо подальшого в'їзду в Україну визначає Кабінет Міністрів України.

Внести зміни до частини першої статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» доповнивши новим абзацом: *«Рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну у цій статті не приймається щодо іноземців та осіб без громадянства, які утримувались в ПТПП вісімнадцять місяців з дня фактичного затримання особи, а вжиті заходи зацікавлених органів не забезпечили можливість здійснення примусового видворення з України».*

Внести зміни до частини другої статті 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» доповнивши дев'ятим абзацом *«Якщо особа умисно не виконала рішення про заборону в'їзду в Україну уповноваженого органу»;* десятиим абзацом *«Якщо іноземця або особу без громадянства засуджено в Україні до позбавлення волі»;* одинадцятим абзацом *«Якщо така особа з порушенням встановленого законодавством України порядку займається трудовою діяльністю, працевлаштована без відповідного дозволу на це, якщо необхідність такого дозволу передбачено законодавством України».*

Внести зміни до Інструкції про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, в частині прийняття рішень про заборони подальшого в'їзду в Україну, доповнивши підпункт "д" пункту 4 *«...у тому числі за умисне не виконання рішення про заборону в'їзду в Україну уповноваженого органу».*

Підводячи підсумки дослідження на підставі зробленого аналізу можна констатувати, що запропоновані автором внесення змін до законодавства України щодо заборони подальшого в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства відповідають міжнародним стандартам та відповідають цілями Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що нелегальна міграція залишається загрозою для національної безпеки та громадянського порядку, що зумовлює посилення контролю за перебуванням іноземців на території України органами влади, запровадження заходів імміграційного контролю, які мають бути пропорційними ризикам нелегальній міграції та застосування дієвих адміністративних примусів до порушників міграційного законодавства, які

¹ Відповідно до інформації, представленій представниками Прикордонної варті Республіки Польща (pplk SG Jarosław SZYMANEK, pplk SG Andrzej MAKOWKA), «Отримання інформації щодо розпізнання середовища іноземців та здійснення ефективного контролю за законності перебування» під час семінару «Зміцнення потенціалу Державної міграційної служби України в управлінні міграційними процесами», проведений у комендатурі Прикордонної Варті Республіки Польща 3–9 грудня 2017 р.

будуть відповідати стандартам європейського Союзу.

З метою вдосконалення органів ДМС у протидії нелегальній міграції та застосуванні заходів адміністративного примусу необхідно передбачити взаємний обмін інформацією між ДМС та Національною поліцією, МВС, ДВСУ щодо іноземців та осіб без громадянства, відносно яких судами прийнято рішення про засудження до позбавлення волі за вчинення кримінальних правопорушень та іноземних громадян, перебування яких суперечить національним інтересам України, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі та не стали на шлях виправлення; між ДМС та органами СБУ відносно іноземців, яким заборонено в'їзд в Україну та умисно не виконали рішення про заборону подальшого в'їзду в Україну.

Упровадження належного механізму взаємодії органів ДМС з органами влади та визначення чітких адміністративних правопорушень у законодавстві України, за які буде наставати адміністративна відповідальність – примусове видворення за межі України та заборона подальшого в'їзду в Україну, буде забезпечувати дієвий контроль за перебуванням іноземців на території України органами влади та розуміння потенційними мігрантами необхідності дотримання міграційного законодавства.

Перспективою подальших досліджень даної проблематики є взаємодії органів Державної міграційної служби з органами Служби безпеки України щодо примусового повернення іноземців та осіб без громадянства до країни походження або третьої країни та видворення в примусовому порядку за межі держави.

Список літератури:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. *Електронна бібліотека Князева*. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/107.htm.
2. Інструкція про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : МВС України; Наказ, Інструкція від 17 грудня 2013 р. № 1235. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0025-14>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Лебідь В.І. Адміністративне право та адміністративне судочинство : посіб. для складання адвокатського іспиту. 2-е вид., переробл. і допов. Київ : Правова єдність, 2016. 66 с.
6. Міжнародна термінологія у сфері міграції : українсько-англійський тлумачний словник. Київ : БЛАНК-ПРЕС, 2015. 100 с. С. 14–18.
7. Положення про Державну міграційну службу. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави : Закон України від 27 лютого 2018 р. № 2293-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2293-19>.
9. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 21 вересня 2011 р. № 3717-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
10. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09.
11. Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001650/T/D20131650L.pdf>.

Martianova R.A. APPLICATION OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE COERCION AS A MEANS OF COUNTERACTION TO ILLEGAL MIGRATION: SECURITY MEASURE

The article examines the application of administrative measures for foreigners and stateless persons. The analysis of normative legal acts regulating the administrative responsibility of foreigners and stateless persons on the territory of Ukraine is carried out. The powers of the bodies of the State Migration Service of Ukraine to control the stay of foreigners on the territory of Ukraine are considered, measures are taken to terminate violations of migration legislation, to bring foreigners and stateless persons to administrative liability for

violations of the rules of stay in Ukraine, the adoption of decisions on compulsory return and initiation of decisions on compulsory expropriation outside the state. The analysis of the procedure for the adoption by the State Migration Service and its territorial bodies of the decisions on the prohibition of entry into Ukraine on the initiative of law enforcement agencies. It is determined in which cases the decision on the prohibition in Ukraine is preventive, and in which cases is a necessary and mandatory administrative compulsory measure.

The problematic issues were identified when bringing to the administrative responsibility of foreigners and stateless persons for intentional non-fulfillment by a foreigner or a stateless person of a decision to ban the entry into Ukraine and the adoption of decisions prohibiting further entry into Ukraine by the bodies of the State Migration Service of Ukraine.

The necessity of interaction of the bodies of the State Migration Service with the bodies of the National Police, the Ministry of Internal Affairs with regard to foreigners and stateless persons, whose stay contradicts the national interests of Ukraine, who serve sentences in places of deprivation of liberty and did not enter the path of correction, is proved.

The conclusions were drawn up and directions for improvement of migration policy in the field of counter-action to illegal migration, control over the stay of foreigners and stateless persons on the territory of Ukraine, and the application of administrative enforcement measures, which promote the assumption of Ukraine's international obligations to protect national interests and increase the level of national security, were proposed.

Key words: *administrative responsibility, administrative coercion, prohibition of further entry into Ukraine.*

Відомості про авторів

Балашов І.В. – аспірант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України;

Борозенець М.І. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

Гаврилов А.В. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, керівник Департаменту реалізації програм Міждержавної гільдії інженерів консультантів;

Гаєвський І.В. – аспірант Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України;

Голубок М.Г. – кандидат військових наук, доцент, доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України;

Грень Л.М. – кандидат педагогічних наук, доцент, провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України;

Дзвінчук Д.І. – доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу;

Зінченко Г.К. – аспірант Університету митної справи та фінансів;

Ільєнко А.С. – здобувач Національного університету цивільного захисту України;

Кізян Р.В. – заступник начальника Київського факультету Національної академії Національної гвардії України;

Ковальов І.В. – кандидат військових наук, доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України;

Коврига О.С. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кравчук О.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та процесу Хмельницького університету управління та права;

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

Кукін І.В. – кандидат наук з державного управління Державної прикордонної служби України;

Леоненко Н.А. – кандидат економічних наук, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України;

Мартянова Р.А. – начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення Управління державної міграційної служби України в Хмельницькій області;

Марухленко О.В. – кандидат економічних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентові України;

Марушева О.А. – кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління Міжрегіональної академії управління персоналом;

Науменко А.О. – кандидат технічних наук, доцент, докторант Національного університету цивільного захисту України;

Озьмінська І.Д. – кандидат філософських наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу;

Островерх Н.І. – здобувач вищої освіти за другим (магістерським) рівнем спеціальності «Публічне управління та адміністрування» за програмою ТЕМПУС Українського державного університету залізничного транспорту;

Панасенко Є.О. – аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України;

Подп'ятнікова А.Я. – кандидат наук з державного управління, провідний фахівець кафедри кримінально-правових дисциплін Університету митної справи та фінансів;

Постулін О.С. – аспірант Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України;

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

Русинюк М.М. – аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

Сардар Мохд Рахман Оглі – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, Посол ІР Афганістан в Україні;

Седякін Ф.І. – здобувач вищої освіти за другим (магістерським) рівнем спеціальності «Публічне управління та адміністрування» за програмою ТЕМПУС Українського державного університету залізничного транспорту;

Терещенко М.М. – аспірант Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України;

Усаченко О.О. – кандидат наук з державного управління, докторант Інституту законодавства Верховної Ради України;

Чирва Г.М. – кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри економіки та соціально-поведінкових наук Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини;

Щербак В.Я. – командир 216 навчальної групи курсу № 3 командно-штабного факультету Національної академії Національної гвардії України.

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 30 (69) № 4 2019

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 17,77. Ум.-друк. арк. 19,53. Зам. № 0819/178.

Підписано до друку 30.08.2019. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, 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 № 6424 від 04.10.2018 р.