

**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 29 (68) № 5 2018

**Київ
2018**

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;

Царенко Оксана В'ячеславівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та аудиту 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;

Шмагун Антоніна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, 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 Анзорович – 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 № 3 від 08.11.2018 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво 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).

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Близнюк А.С. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ.....	1
Венцель В.Т. СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ.....	7
Гута С.С. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЗУМОВЛЕНИХ ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИМИ ЧИННИКАМИ: ІСТОРИКО-БІБЛІОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ.....	13
Євсюков О.П. ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК НАУКОВОЇ НАПРЯМ.....	21
Козачишина Т.О. СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	26
Крук С.І. ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	34
Опар Н.В. РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ	38
Пугач В.Г. СЛАБКІЙ УРЯД: СПРОБА ІДЕНТИФІКАЦІЇ В КОНТЕКСТІ КРИЗОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ ДЕМОКРАТІЇ	44
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
Акімова Л.М. АНАЛІЗ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ОСНОВНИХ ЧИННИКІВ ВПЛИВУ ДІЯЛЬНОСТІ ФІНАНСОВИХ КОМПАНІЙ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ.....	49
Алебрі Мохамед Абдулла ФОРМУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА.....	54
Алхемері Мохаммед Алі ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ.....	60
Базарко І.М., Радух Н.Б. УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ТА РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ.....	66
Гаман М.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	71

Горбик В.М. РЕСУРСОЗБЕРЕЖЕННЯ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ	76
Дяченко С.А. ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ.....	82
Житник О.М. ДИВЕРГЕНЦІЯ МОНОПОЛІЇ НАСИЛЬСТВА В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	90
Залізнюк В.П. АДАПТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ.....	98
Клименко О.М. ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	103
Kostiuk T.O. ACADEMIC MOBILITY VS INTERNATIONALISATION AT HOME: THE WORLD TREND AND UKRAINIAN WAY.....	108
Крилова І.І. ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ.....	113
Курілов Ю.Ю. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В ІСПАНІЇ: САМОВРЯДУВАННЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ПОДАТКИ.....	120
Лаврентій Д.С. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: CASE STUDY КРАЩИХ ПРАКТИК ДЛЯ УКРАЇНИ.....	130
Майсара Алкум ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	138
Марусіна О.С. ІННОВАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ – НАЙВАЖЛИВІША УМОВА ПРОГРЕСИВНОГО СУСПІЛЬНОГО ПОСТУПУ.....	142
Марушева О.А. ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ У БУДІВНИЦТВІ.....	146
Медвецька Т.В. ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....	150
Пахлеванзаде А. ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	155

Приліпко С.М. ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ У ЖИТЛОВІЙ ТА БУДІВЕЛЬНО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНІЙ СФЕРАХ У СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....	159
Сисюк В.М. ВПЛИВ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ФАКТОРІВ ВАЛЕОЛОГІЇ НА СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	165
Сімак С.В. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА БІЗНЕСУ.....	170
Сіренко Р.Р. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСАМИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ МОЛОДІ ЗА ЇЇ АКТИВНОЇ УЧАСТІ У МАСОВОМУ СПОРТІ.....	175
Сторожев Р.І. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	180
Шмагун А.В. ОЦІНЮВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРИРОСТУ ЗНАНЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ МЕХАНІЗМУ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ.....	187
Шостак С.М. ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ КОШТІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....	192
Ярошович В.І. ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ САМОРЕАЛІЗАЦІЇ У МОЛОДІ В УКРАЇНІ.....	198
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Аршиннікова А.В. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОРУПЦІЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ: НАУКОВИЙ ДИСКУС ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ.....	203
Ларіна Н.Б. КЛІЄНТООРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД У ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ	211
Фищук І.М. УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ У ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ В УКРАЇНІ.....	216
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Пилипенко Я.В. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	222

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Бондаренко О.Г., Василенко В.П.

МОДЕЛЬ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ
СПІЛЬНИХ ДІЙ СИЛ БЕЗПЕКИ ПРИ РЕАГУВАННІ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,
ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ..... 228

Горник В.Г., Кравченко С.О.

РОЗВИТОК ІНСТРУМЕНТАРІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ
В КОНТЕКСТІ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ.....237

Оноприенко О.С., Споришев К.О.

ЗМІСТ ЗАВДАНЬ СИЛ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ
У РАЗІ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ
ВНАСЛІДОК АВАРІЙ НА ГІДРОТЕХНІЧНИХ СПОРУДАХ..... 243

Шерстюк А.Д.

ОСОБЛИВОСТІ ВЕДЕННЯ РОЗВІДКИ
НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО
ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ..... 248

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ253

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Blyzniuk A.S.

HISTORICAL EXPERIENCE OF FORMATION
AND DEVELOPMENT OF STATE REGISTRATION
OF THE RECREATIONAL SCOPE OF UKRAINE1

Ventsel V.T.

SOCIAL FUNCTION OF THE STATE IN CONDITIONS OF GLOBALIZATION
AND TRANSFORMATION OF THE ECONOMY.....7

Guta S.S.

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS
OF CRISIS SITUATIONS CAUSED BY MILITARY-POLITICAL FACTORS:
HISTORICAL AND BIBLIOGRAPHIC ANALYSIS13

Yeysiukov O.P.

PUBLIC AND LEGAL OF ENSURING OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY
OF UKRAINE AS A SCIENTIFIC DIRECTION21

Kozachyshyna T.O.

MODERN CHALLENGES AND THREATS OF FORMATION
AND IMPLEMENTATION OF FISCAL POLICY IN UKRAINE.....26

Kruk S.I.

INSTITUTIONALIZATION OF NATIONAL SECURITY IN THE SYSTEM
OF PUBLIC ADMINISTRATION34

Opar N.V.

REALIZATION OF THE STATE POLICY ON HIGHER EDUCATION QUALITY
ASSURANCE IN UKRAINE.....38

Puhach V.H.

WEAK GOVERNMENT: AN ATTEMPT TO IDENTIFY IT
IN THE CONTEXT OF THE CRISIS REALITY OF DEMOCRACY44

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Akimova L.M.

ANALYSIS AND INDEFFICATION OF THE MAIN INFLUENCE
OF THE ACTIVITIES OF FINANCIAL COMPANIES
ON THE ECONOMIC SAFETY OF THE STATE49

Alebri Mohamed Abdulla

FORMATION OF APPROACHES TO THE GOVERNMENT POLICY
OF WATER DEVELOPMENT.....54

Alhemeiri Mohammed Ali

THEORETICAL FOUNDATIONS OF DEVELOPMENT OF ANTI-CRISIS
PUBLIC ADMINISTRATION OF TERRITORIES.....60

Bazarko I.M., Radukh N.B.

MANAGING THE ASSETS AND RESOURCES OF STATE OWNERSHIP
EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE:
SOCIO-ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS.....66

Haman M.V.

NORMATIVE LEGAL PROVISION OF GOVERNMENT INVESTMENT POLICY.....71

Horbyk V.M. RESOURCE SAVINGS IN THE MECHANISM OF STATE MANAGEMENT BY NATURAL ECONOMIC POTENTIAL OF REGIONS	76
Diachenko S.A. FEATURES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM IN THE SYSTEM OF INTER-BUDGET RELATIONS OF UKRAINE.....	82
Zhytnyk O.M. THE DIVERGENCE OF THE MONOPOLY OF VIOLENCE IN THE CONDITIONS OF THE GLOBAL TRANSFORMATIONS IN THE MILITARY SPHERE: THE PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT.....	90
Zalizniuk V.P. ADAPTIVE MECHANISM OF THE MANAGEMENT OF THE SYSTEM PROVISION OF FOOD SECURITY	98
Klymenko O.M. FISCAL DECENTRALIZATION AS BASIS OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT	103
Kostiuk T.O. ACADEMIC MOBILITY VS INTERNATIONALISATION AT HOME: THE WORLD TREND AND UKRAINIAN WAY	108
Krylova I.I. HISTORICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF STATE REGULATION OF WATER SUPPLY AND WATER DISPOSAL SCOPE IN UKRAINE	113
Kurilov Iu.Iu. THE DECENTRALIZATION OF POWER IN SPAIN: SELF-GOVERNMENT, REGIONALIZATION AND TAXES.....	120
Lavrentii D.S. THE EUROPEAN EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: A CASE STUDY OF BEST PRACTICES IN UKRAINE	130
Mysara Alkum EUROPEAN EXPERIENCE IN IMPROVING THE POLITICAL AND MANAGERIAL RELATIONS BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY	138
Marusina O.S. INNOVATIVE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF MODERN HIGHER EDUCATION IS A MORE IMPORTANT CONDITION FOR PROGRESSIVE SOCIAL PROGRESS	142
Marusheva O.A. FEATURES OF METHODOLOGY OF SCIENTIFIC RESEARCHES OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION.....	146
Medvetska T.V. EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATELAND RESOURCES MANAGEMENT IN UKRAINE AT THE MODERN STAGE	150
Pahlevanzade A. DEFINITION AND LEGISLATIVE REGULATION OF PATHOANATOMICAL SERVICE IN UKRAINE	155
Prylipko S.M. THE INNOVATIVE MECHANISM OF DEVELOPMENT OF SERVICE CO-OPERATION IN THE HOUSING AND BUILDING- OPERATING SPHERES IN RURAL TERRITORIAL COMMUNITIES.....	159

Sisyuk V.M.	
THE INFLUENCE OF SOCIAL-HUMANITARIAN FACTORS OF VALEOLOGY ON THE DEVELOPMENT OF THE STATE POLICY ON PHYSICAL CULTURE AND MASS SPORT IN UKRAINE.....	165
Simak S.V.	
FORMATION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF INTERACTION OF THE CIVIL SOCIETY AND BUSINESS	170
Sirenko R.R.	
THE EFFECTIVENESS OF THE STATE REGULATION CONCERNING THE PROCESSES OF THE SOCIALIZATION OF UKRAINIAN YOUTH BY ITS ACTIVE PARTICIPATION IN MASS SPORTS	175
Storozhev R.I.	
REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES	180
Shmahun A.V.	
ESTIMATION OF THE CONCEPTUAL PRINCIPLES OF KNOWLEDGE GAINS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IS CONDUCTED ON THE BASIS OF THE MECHANISM OF KNOWLEDGE COMMUNICATION	187
Shostak S.M.	
FEATURES OF STATE ADMINISTRATION OF INVESTMENT PROJECTS IMPLEMENTED WITH THE FUNDS OF INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS.....	192
Yaroshovych V.I.	
EFFICIENCY OF LEGISLATIVE AND REGULATORY SUPPLY OF THE STATE YOUTH POLICY ON THE POSSIBILITY OF SELF-REALIZATION YOUNG PEOPLE IN UKRAINE	198
 PUBLIC SERVICE	
Arshynnikova A.V.	
MUTUAL INFLUENCE OF CORRUPTION AND POLITICAL INSTABILITY: SCIENTIFIC DISCOURSE AND REALITY	203
Larina N.B.	
CLIENT-ORIENTED APPROACH IN PROFESSIONALIZATION OF MANAGERIAL PERSONNEL	211
Fyshchuk I.M.	
CHANGE MANAGEMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS IN TRANSFORMATION CONDITIONS IN UKRAINE	216
 LOCAL GOVERNMENT	
Pylypenko Ya.V.	
BUDGETARY DECENTRALIZATION IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT	222
 PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER	
Bondarenko O.G., Vasilenko V.P.	
MODEL OF ASSESSING THE ACTIVITIES OF LOGISTIC SUPPLY MANAGEMENT BODIES OF THE SECURITY FORCES' JOINT ACTIONS IN RESPONSE TO CRISIS SITUATIONS THAT THREATEN THE STATE SECURITY	228

Gornik V.G., Kravchenko S.O. DEVELOPMENT OF STATE POLICY INSTRUMENTS FOR NATIONAL ECONOMY SECURITY MAINTENANCE IN CONTEXT OF ANTI-CRISIS GOVERNANCE	237
Onoprienko O.S., Sporishev K.O. THE CONTENT OF TASKS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE DURING THE EMERGENCY PHASE DUE TO FAILURE OF HYDRAULIC INFRASTRUCTURES	243
Sherstiuk A.D. FEATURES OF CONDUCT OF SECRET SERVICE BY NATIONAL HOUSEHOLD TROOPS OF UKRAINE IN PROVIDING OF PUBLIC SAFETY AND PUBLIC LAW ENFORCEMENT DURING REALIZATION OF MASS MEASURES	248
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	253

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77

Близнюк А.С.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Досліджено історичний досвід становлення та розвитку державного регулювання рекреаційної сфери в Україні. Визначено та охарактеризовано основні історичні періоди становлення вітчизняної рекреаційної сфери. Виявлено основні позитивні риси та проблемні аспекти функціонування рекреаційної сфери на кожному історичному етапі. Проведено аналіз наукових поглядів, нормативно-правової бази та системи державного управління рекреаційної сфери України.

Ключові слова: рекреація, рекреаційна сфера, розвиток рекреаційної сфери, державна рекреаційна політика, державне регулювання розвитку рекреаційної сфери, історичний досвід.

Постановка проблеми. У сучасній Україні відбувається якісно новий етап в історії її розвитку, зокрема, етап структурних ринкових перетворень у всіх сферах життя суспільства. Усе більш помітну роль починає відігравати рекреаційна сфера, яка виявилася затребуваною під час соціально-економічних реформ. Україна завдяки вигідному географічному розташуванню, історичному процесу формування територіальної цілісності, наявності унікальних рекреаційних ресурсів, серед яких вагоме місце займають й історико-культурні ресурси, має всі необхідні умови для формування належної рекреаційної галузі. Однак, незважаючи на вищезазначене, впродовж останніх років в Україні розвиток рекреаційної сфери відбувається неналежним чином. Це пов'язано, насамперед, зі складною соціально-економічною ситуацією в країні, нерегульованістю та недовістю механізмів стимулювання рекреаційної індустрії, відсутністю ефективної стратегії розвитку рекреаційної сфери як на національному, так і на регіональному рівнях. Ось чому дослідження історичних проблем розвитку рекреаційної сфери України є актуальним для сучасної рекреаційної індустрії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних учених, які розглядали питання становлення механізму державного регулювання

сфери рекреації, відпочинку та оздоровлення, слід виділити таких діячів: Л. Дяченка, А. Мерзляка, М. Мельника, Н. Мікулу, О. Соловійову, Н. Станасюка, В. Павлова, В. Стояна, Н. Яцука. Водночас зауважимо, що вченими висвітлені далеко не всі питання теоретико-методологічних та прикладних засад розвитку рекреаційно-туристичного комплексу та його державного регулювання. Отже, існує потреба в поглибленому науковому дослідженні історичних аспектів формування методики інституційно-організаційного та фінансово-ресурсного забезпечення розвитку рекреаційної сфери на загальнодержавному та регіональному рівнях, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності державного управління рекреаційним потенціалом регіонів України.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичного досвіду становлення та розвитку державного регулювання рекреаційної сфери України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безперечно, рекреаційна сфера в Україні – це продукт тривалого історичного розвитку. Як і будь-якій іншій інститут суспільства, рекреаційна сфера пройшла такі стадії процесу інституалізації: виникнення (за умови відповідної потреби); формування (на основі зв'язків, взаємовідносин

індивідів, соціальних груп та інших спільнот); організаційне оформлення. Таким чином, можна виділити періоди генезису рекреаційної сфери як соціального інституту.

По-перше, доінституціональний період (з давніх часів до епохи Нового часу). Саме на цьому етапі були закладені базові основи практики рекреації, здійснювалося вивчення нових територій стародавніми вченими, накопичувалися географічні та інші дані про різні країни і народи. На даному етапі сформувалися: основні мотиви і стимули рекреаційної діяльності; первинні форми соціальної взаємодії, характерні для відпочинку і подорожей; види рекреаційних ресурсів, а також привабливість їх використання.

По-друге, період початкової інституціоналізації рекреаційної сфери (кін. XVII – поч. XIX ст.) пов'язаний зі змінами соціальної структури суспільства. Це поява нових соціальних страт – класів, що принесло зміни в системі цінностей, а також соціально-економічні наслідки промислової революції і становлення ринкових відносин. Як наслідок, відбуваються значні зміни соціального середовища і вперше виділяється проблема використання вільного часу, дозвілля не тільки з точки зору економічної доцільності для людини, який володіє ним, а й з позиції культурного розвитку. Проявляються організаційні інтереси і форми суб'єктно-об'єктних відносин в області задоволення потреб у подорожах та відпочинку [4].

По-третє, інституційний період (друга пол. XIX – перша пол. XX ст.). У цей період відбувається значне розширення соціальної бази рекреації, що стає запорукою трансляції в масову свідомість рекреаційних цінностей, норм і зразків поведінки. Так само інтенсивно розвиваються матеріальні та організаційні засади сфери рекреації, відбувається створення її специфічної професійно-суб'єктної бази і формування системи нормативно-правового забезпечення рекреації як рівноправного виду економічної діяльності. Здійснюється закріплення в системі суспільних відносин специфічної сфері рекреаційних відносин і взаємодій, а також визначення їхніх суб'єктних носіїв (представників сфери рекреаційних послуг). Відбувається виділення з різних сфер життєдіяльності суспільства (економіки, політики, культури) області рекреаційних взаємодій або початок формування сфери рекреації як специфічного простору інституціоналізації рекреаційної сфери.

По-четверте, національна інституціоналізація рекреаційної сфери (друга пол. XX ст.). На цьому етапі відбувається: завершення формування системи рекреаційних пріоритетів та інтересів, потреб і форм їх реалізації, цільових та ціннісно-орієнтаційних установок; виділення соціально-суб'єктної і матеріально-об'єктної області рекреації в самостійний системний об'єкт – сферу рекреації; закріплення у вигляді законодавчих і нормативно-правових актів інституційного статусу рекреаційної сфери з відповідним набором атрибутів.

По-п'яте, інтеграція у світові рекреаційні процеси (кін. XX ст.). Цей етап у сучасній практиці розвитку інституту рекреації завершує процес його інституціоналізації та виводить на рівень міжнародних міжінституційних взаємин і взаємодій [1].

По-шосте, період космополітичної інституціоналізації (сучасний етап розвитку рекреаційної сфери) – в межах окремих спільнот складаються стійкі системи ціннісно-орієнтаційних та цільових пріоритетів і установок, характерних саме для рекреації як особливого соціального інституту з уже сформованими внутрішніми сферами і наявністю власної інфраструктури.

Розглянемо більш детально характеристику етапів становлення та розвитку державного регулювання рекреаційної галузі України саме за таким історичним поділом.

Отже, перші відомі письмові згадки про рекреаційну сферу в Україні належать до часів Стародавньої Греції. У той час у Північному Причорномор'ї було засновано ряд міст-колоній, основними з яких були Тіра (зараз Белгород-Дністровський), Ольвія (Миколаївська область), Херсонес (Севастополь), Пантікапей (Керч), Феодосія, які використовувалися з лікувально-оздоровчою метою. З IX ст. в період формування і розвитку Київської Русі своєрідними рекреантами можна вважати купців.

У цей період рекреація характеризується окремими прикладами використання екскурсій, походів, подорожей, передусім з метою отримання освіти, збору науково-географічної та краєзнавчої інформації. Згодом почали організовуватися перші туристично-рекреаційні гуртки та клуби: у 1863 р. – просвітницьке об'єднання «Громада» (Львів), 1883 р. – «Кружок етнографічно-статистичний», товариство «Просвіта», Наукове товариство імені Т. Шевченка тощо [2]. Рекреація сприяла виконанню соціальних програм, тому стала одним з активних важелів революційно-демократичних рухів.

Подальше розширення міжнародних економічних відносин і вдосконалення транспортних засобів привели до зростання мобільності населення. Внутрішні культурні та економічні зв'язки активували туристично-рекреаційний рух, який після Другої світової війни набув характеру масової рекреації. Отже, лише в повоєнний період рекреація стає масовим явищем і перетворилася на важливий економічний чинник розвитку окремих країн і регіонів.

З часом на перший план виходять підприємницькі концепції. З початком розвитку капіталізму швидкими темпами розвивається рекреаційна інфраструктура – ресторани, готелі, транспортна мережа. Починає формуватися рекреаційний ринок, в якому виділяються два основних сегменти – елітарна рекреація та екскурсійна рекреація інтелігенції. Варто зазначити, що в цей період рекреація в Україні не набула масового характеру, привертаючи до себе увагу в основному привілейованих, освічених кіл суспільства. Вона належала і до сфери громадсько-суспільної діяльності.

Радянський період у розвитку вітчизняної рекреаційної сфери характеризується домінуванням ідеологічної функції рекреації та екскурсій над господарською. Націоналізуючи переважно більшість галузей суспільного виробництва, більшовицький уряд по-новому поставився і до рекреації, яка на той час перейшла під опіку держави. Велика увага радянського уряду приділялась екскурсійній справі, адже екскурсія була одним із засобів ідеологічної роботи серед населення. Однією з перших організацій, що займалася рекреаційною сферою, став створений у 1917 р. позашкільний відділ Народного комісаріату просвіти (Наркомпрос), а в 1918 р. з'явилося Бюро шкільних екскурсій Наркомпросу [6].

Декретом «Про лікувальні місцевості загальнодержавного значення» було проголошено про націоналізацію курортів та відтворення системи курортно-санаторного обслуговування, а в 1920 р. – Декретом «Про використання Криму для лікування трудящих» зазначено, що всі приміщення та особняки передавалися для використання в якості санаторіїв та здравниць для робітників і селян. З 1925 р. в колишньому царському палаці в Лівадії почав функціонувати перший санаторій для селян, а в Гурзуфі – Всесоюзний санаторний піонерський табір «Артек» [2].

В умовах НЕПу спостерігався певний відхід від державних форм управління рекреаційною діяльністю. Почали відкриватися при-

ватні туристичні контори та бюро, але вже на кінець 1920-х років радянські державні органи посилюють свій вплив на дану сферу. Період з 1918 р. більшість істориків вважає «золотим десятиліттям» розвитку краєзнавства та рекреаційної діяльності в Радянському Союзі. У наступні десять років також швидко розвивалися організаційні форми рекреаційної діяльності. Так, у 1926 р. в Україні було створено акціонерне товариство «Укртурс», діяльність якого була повністю спрямована на ідеологізацію мас. У цей період діяло ще декілька акціонерних туристично-рекреаційних організацій: Українське міжпайове екскурсійне товариство, відділення акціонерного товариства «Радянський турист» («Совтур»), яке було створено у 1928 р. і стало першою організацією, що почала реалізовувати ідеї планової туристично-рекреаційної діяльності. Пізніше товариство стало всесоюзним, йому передавалися державні туристично-рекреаційні організації, які існували в державі, доручалася вся туристично-рекреаційна діяльність. Це була цілком самостійна громадська організація, не підпорядкована жодному наркомату або іншій установі. Цим рекреація визнавалася як серйозна частина всього культурного життя країни. Проте Товариство у 1936 році було ліквідовано, а все майно передано Всесоюзній центральній раді професійних спілок (ВЦРПС), при якій створювалося Туристсько-екскурсійне управління (ТЕУ). За аналогією, в Україні ці функції були розподілені між Укрпрофрадою, яка створила Українське республіканське туристсько-екскурсійне управління (УРТЕУ), та Українським республіканським комітетом у справах фізичної культури та спорту [5]. З цього часу починається новий етап розвитку вітчизняної рекреаційної сфери, сутність якого полягала в розвитку системи державного управління сферою рекреації, створенні державних організацій.

У післявоєнний період, з 1950-х років, з'являються ознаки поживлення рекреаційного руху, зростає матеріальна база вітчизняної рекреації. Так, із приєднанням Закарпаття до України почалось широкомасштабне будівництво нових курортів. Таким чином, спостерігається тенденція для переростання рекреаційного руху в масовий.

Важливу роль в удосконаленні організації і управління рекреаційної сфери в країні відіграла Постанова ЦК КПРС, Ради Міністрів СРСР і ВЦРПС «Про заходи подальшого розвитку туризму та екскурсій у країні». Вперше перед

радянськими, господарськими і профспілковими організаціями були поставлені завдання планомірного розвитку матеріально-технічної бази і перетворення туризму, а отже, і рекреації, на велику галузь народного господарства країни. Цією постановою були схвалені не тільки програма розвитку рекреації, розроблена профспілками, а й практика залучення до туристсько-рекреаційного обслуговування всього населення. У серпні 1969 р. Президія ВЦРПС затвердила нове Положення про Центральну, республіканські, крайові, обласні та міські (районні) ради з туризму та рекреації [4].

Таким чином, ці постанови підбивали певні підсумки рекреаційної діяльності за даний період і показували плани подальшого розвитку рекреаційної галузі в країні. Загалом, указані постанови відіграли позитивну роль у розвитку рекреаційної сфери в Україні, оскільки після їх прийняття виділялись певні кошти, фонди, матеріали, транспорт, устаткування для створення індустрії туристично-рекреаційного обслуговування населення.

П'ятий етап характеризується пріоритетом адміністративно-нормативної концепції розвитку рекреаційної сфери. Ця концепція забезпечувала швидкі темпи росту соціальної рекреації, але не змогла забезпечити зростання якості рекреаційного обслуговування, яке за ці роки значно відстало від світових стандартів. Спроби стимулювати розвиток рекреації адміністративними заходами спричиняли певні протиріччя.

Разом із тим даний етап в історії розвитку рекреаційної сфери за часів Радянського Союзу називають зоряним часом рекреації. Піднесення індустрії рекреації в цей період пояснюється такими чинниками: сприятлива міжнародна ситуація, зростання купівельної спроможності населення, збільшення тривалості відпусток, удосконалення транспортних засобів та сфери туристичного обслуговування.

За часів СРСР (грудень 1988 р.) ліквідували Головінтурист України і протягом 1989–1993 років органу управління галуззю взагалі не було. Тільки у 1993 р. почав повноцінно працювати відповідний орган центральної виконавчої влади – Державний комітет України з туризму, безпосередньо підпорядкований Кабінету Міністрів України. Робота Держкомтуризму посприяла певному впорядкуванню галузі. Його ліквідація у 1999 р. та утворення єдиного Державного комітету молодіжної політики, спорту та туризму на базі трьох державних комітетів теж не дало бажаного результату. Подальша практика довела, що така політика була хибною: повністю дота-

ційні молодіжна та фізкультурно-спортивна сфери відсунули туристично-рекреаційну галузь на третій план. Це відбулося як на центральному, так і на регіональному рівнях [2].

Наслідком усвідомлення проблем, що виникли в національній рекреаційній сфері, стала реорганізація згаданого вище комітету (листопад 2001 р.) і створення Державного департаменту туризму. І нарешті, у квітні 2002 р. указом президента України була створена Державна туристична адміністрація України. Розпочалася активізація політики держави щодо підтримки розвитку рекреаційної сфери, створення нових механізмів просування якісного національного рекреаційного продукту.

Санаторно-курортне господарство перебувало у віданні Наркомату охорони здоров'я УРСР, а в 1925 році у складі комісаріату було створено Курортне управління. З 1960 року координування діяльності курортів здійснювалось Центральною радою з управління курортами при ВЦРПС, до якої входили управління (лікувально-профілактичне; планово-фінансове; з реалізації путівок і контролю за їх розподілом; проектування і капітального будівництва; пошуку, експлуатації і охорони природних лікувальних ресурсів тощо) і відділи (охорони праці і техніки безпеки). Цьому центральному органу підпорядковувались республіканські та крайові ради [5].

При цьому варто звернути увагу на те, що за радянських часів саме держава брала на себе значну частину витрат з утримання рекреаційної сфери, а також виконувала весь комплекс робіт з маркетингу та реалізації рекреаційних послуг і тим самим забезпечувала повне заповнення санаторно-курортних установ.

Розпад СРСР і формування нової незалежної країни з новими формами господарювання зумовили зміну форми власності – від державної до приватної. Саме приватна форма спроможна бути більш мінливою у пристосуванні до нових вимог сучасної економіки та соціальної політики, від яких безпосередньо залежить розвиток рекреації в будь-якому регіоні.

Варто зазначити, що в Україні за часів набуття незалежності спостерігається постійна реорганізація відомств, що забезпечують державне регулювання рекреаційною діяльністю. Наприклад, у період з 1999 по 2001 рр. ключовим органом державної виконавчої влади стосовно рекреаційної сфери був Державний комітет молодіжної політики, спорту та рекреації. Протягом 2001–2002 рр. в Україні діяв Державний департамент

туризму, функціонування якого тривало лише півроку, тому в цей час у рекреаційній сфері ніяких суттєвих покращень не спостерігалось. Дещо пізніше, в період 2002–2005 рр. було створено Державну туристичну адміністрацію, яка започаткувала низку змін у нормативно-правовій базі України стосовно регулювання діяльності щодо інвестування, порядку функціонування підприємств туристичного та готельного спрямування. Крім того, Державна рекреаційна адміністрація започаткувала нормативну базу для проведення інвентаризації ресурсів, що відносилися до сфери туризму та рекреації. На цьому ж етапі почалося вдосконалення договірно-правової бази для організації двостороннього співробітництва з країнами-членами Європейського Союзу. Також у 2003 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про туризм», розроблено Державну програму розвитку туризму на 2002–2010 рр. [6].

Тенденція щодо активізації співробітництва з країнами Європейського Союзу у сфері рекреації, зокрема, стосовно адаптації української нормативно-правової бази до відповідних Директив ЄС, продовжувалася в період 2006–2010 рр. Так, на цьому етапі в якості центрального органу виконавчої влади виступали Міністерство культури і туризму України, а також Державна служба туризму та курортів України. При цьому слід звернути увагу на те, що в основу національного законодавства було покладено провідні норми, що містяться в актах міжнародних організацій, а також ті, що активно впроваджуються країнами-лідерами у сфері рекреації на світовому рівні.

Наприкінці 2010 р. було утворено Міністерство інфраструктури України, а також Державне агентство з туризму та курортів, які повинні були виконувати функції стосовно реалізації державної політики у сфері туризму, рекреації та курортів [3]. Проте рекреаційній сфері знову не приділя-

лося достатньо уваги, з огляду на те, що ключовими функціями Міністерства інфраструктури України є управління процесами транспортування та зв'язку.

З вищезазначеного можна зробити висновок, що протягом усього періоду незалежності України в державі був відсутній постійний орган центральної виконавчої влади стосовно рекреаційної сфери, водночас постійні реорганізації не позначалися позитивно на її розвитку.

Висновки. Таким чином, на основі дослідження різноманітних думок стосовно періодичності та етапності становлення і розвитку рекреаційної сфери узагальнену систематику розвитку державного регулювання рекреаційної сфери можна представити таким чином: перший етап – ранній історичний (до 1850 р.), другий – початковий (1850–1914 р), третій – період зростання (1914–1939 р), четвертий – період масового зростання і формування рекреаційної індустрії (1945–1992 р), п'ятий етап – перехід до сталого розвитку (1992 і по теперішній час), шостий – сучасний.

Об'єктивними факторами, котрі впливають на формування рекреаційної сфери, є: встановлена тривалість вільного часу та різноманітність форм і методів його використання; усвідомлення суспільством значимості рекреаційної діяльності в розвитку особистості, у збереженні й поліпшенні здоров'я та підвищенні соціально-трудоного потенціалу населення; розуміння необхідності наукового осмислення феномену «рекреаційної діяльності» як сукупності безлічі нових для суспільства процесів; усвідомлення актуальності створення наукової бази для подальшого розвитку рекреаційної культури й організації рекреаційної діяльності; різні проблеми, вирішення яких необхідно для виявлення закономірностей рекреаційної діяльності та підвищення ефективності її організації.

Список літератури:

1. Козловський Є. Державне регулювання в галузі туризму: становлення та розвиток в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». К., 2008. С. 7–8.
2. Мацола В. Рекреаційно-туристичний комплекс України. Львів, 1997. С. 9–33
3. Мацола В. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія; Ін-т регіон. дослідж. НАН України; редкол.: М. Долішній (відп. ред.). Львів, 1997. 74 с.
4. Стафійчук В. Рекреалогія. К.: Альтерпрес, 2008. 264 с.
5. Шевченко Г. Прогнозування розвитку рекреації в Україні: соціально-економічний еквілібріум: монографія. Суми: Університетська книга, 2017. 336 с.
6. Шмагина В., Харичков С. Рекреация и туризм в системе современных приоритетов социально-экономического развития. Одесса, 2000. 70 с.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕКРЕАЦИОННОЙ СФЕРЫ УКРАИНЫ

Исследован исторический опыт становления и развития государственного регулирования рекреационной сферы в Украине. Определены и охарактеризованы основные исторические периоды становления отечественной рекреационной сферы. Выявлены основные положительные черты и проблемные аспекты функционирования рекреационной сферы на каждом историческом этапе. Проведен анализ научных взглядов, нормативно-правовой базы и системы государственного управления рекреационной сферы Украины.

Ключевые слова: рекреация, рекреационная сфера, развитие рекреационной сферы, государственная рекреационная политика, государственное регулирование развития рекреационной сферы, исторический опыт.

HISTORICAL EXPERIENCE OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE REGISTRATION OF THE RECREATIONAL SCOPE OF UKRAINE

The historical experience of formation and development of state regulation of recreational sphere in Ukraine is researched. The main historical periods of formation of the domestic recreational sphere are determined and characterized. The main positive features and problem aspects of the recreational sphere functioning at each historical stage are revealed. The analysis of scientific views, normative-legal base and system of state management of recreational sphere of Ukraine is carried out.

Key words: recreation, recreational sphere, development of recreation sphere, state recreation policy, state regulation of recreation sphere development, historical experience.

Венцель В.Т.

Центральний офіс реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

У статті проаналізовано сутнісний зміст понять, пов'язаних з функціонуванням держави та виконанням нею соціальної функції. У контексті реалізації соціальної функції проведено аналіз напрямів загальнодержавної діяльності, в яких відображається соціальне призначення держави. Обґрунтовано взаємозв'язок рівня економічного розвитку держави з рівнем фінансового забезпечення реалізації соціальної функції. З урахуванням сучасних глобалістичних тенденцій сформульовано основні аспекти, які характеризують виконання державою соціальної функції. Здійснено аналіз окремих характерних особливостей трансформаційної економіки, визначено її вплив на виконання державою соціальної функції, а також сформульовано завдання соціальної політики держави в трансформаційній економіці.

Ключові слова: держава, функції держави, соціальна функція держави, глобалізація, трансформаційна економіка.

Постановка проблеми. Теперішній етап цивілізаційного розвитку перебуває на зламі нової історичної реальності, яка характеризується об'єктивними глобалізаційними процесами. Нові виклики, які постають у зв'язку з цим перед людьми і країнами, повинні мати наслідком визначення відповідної стратегії, яка б дала змогу сформувати новий тип суспільного та економічного розвитку. Дане питання на сьогодні є вкрай актуальним для всієї світової спільноти і особливо для України, яка перебуває в перехідному стані від однієї соціально-економічної моделі до іншої. Сучасна глобалізація уособлює новітній тип розвитку світової економічної та політичної систем, який буде домінувати найближчим часом.

Поряд із надстрімким технологічним та інформаційним розвитком невід'ємною частиною глобалізаційних процесів є модернізація економіки та соціальної сфери. Турбулентність та нелінійність їх розвитку вимагає пошуку ефективних стабілізуючих управлінських важелів та рішень, які б могли знівелювати негативні чинники та забезпечити сталий соціально-економічний, політичний, гуманітарний розвиток країн світу. Держава як інституційно найбільш ефективна форма організації сучасних суспільних відносин повинна трансформувати підходи до вирішення економічних та соціальних проблем, які постають у зв'язку з поглибленням процесів глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Перманентні процеси видозмін економічних, гуманітарних, соціальних та інших систем стали причинами підвищеної уваги до проблем функціонування сучасних держав. Однією з найважливіших характеристик держави вважається соціальна функція, яка є віддзеркаленням рівня її соціально-економічного розвитку та суспільно-політичної стратифікації. З огляду на універсальність, багатомірність і всеохоплюваність усіх сфер життєдіяльності суспільства соціальна функція держави є предметом численних досліджень, в яких вона розглядається під різноманітними кутами зору. Вивченню проблематики стосовно соціальної функції держави в її різноманітних проявах присвячені праці І.В. Арістової, В.Б. Тропіної, Н.М. Дєєвої, Е.М. Лібанової, В.А. Гошовської, С.Є. Горбатюк, В.П. Трощинського, В.Г. Бульби та інших науковців. У цьому ж змістовному сенсі проблематика соціальної правової держави відображена в наукових роботах П.М. Рабіновича, Ю.М. Юрія, М.В. Цвіка та багатьох інших авторів. Необхідно зазначити про важливість існуючих напрацювань, які слугують якісною основою для подальших наукових розвідок щодо реалізації державою соціальної функції в сучасних умовах розвитку вітчизняного та світового співтовариства.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження основних аспектів реалізації державою

соціальної функції та формулювання пропозицій щодо можливих шляхів забезпечення ефективного виконання державою соціальної функції в умовах глобалізації та трансформації економічної системи.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Людина як високоінтелектуальна соціальна істота в процесі своєї життєдіяльності потребує певних взаємовідносин і взаємодії з іншими людьми задля задоволення біологічних, духовно-культурних, матеріально-економічних, психологічних та екзистенційних потреб. Для забезпечення індивідуальних та загальносуспільних потреб люди об'єднуються в певні організаційні структури. Найвищою формою об'єднання та співіснування в суспільстві є держава.

Держава, репрезентуючи впорядковану правовими нормами та культурними традиціями систему суспільних відносин, повинна забезпечити виконання необхідних функцій для життєдіяльності громадян, які проживають на її території. Серед найважливіших державних функцій виокремлюється соціальна функція, головне призначення якої забезпечити людям належний життєвий рівень та створити умови для їх культурно-освітнього розвитку. Реалізація соціальної функції держави безпосередньо залежить від економічного розвитку, оскільки похідним від цього є можливість спрямувати достатній обсяг фінансових ресурсів для задоволення соціальних потреб її населення.

В історичній та науковій літературі існує значна кількість інтерпретацій поняття «держава». Держава є досить багатограним і багатозмістовним поняттям, яке не має аксіоматичного визначення своєї сутності. Видатний філософ античності Арістотель вважав, що держава як об'єднання людей «виникла для задоволення життєвих потреб, але існує заради впорядкованого життя» [1, с. 16]. Водночас давньогрецький мислитель висловлював думку про те, що «держава – це зв'язок між людьми, схожими один на одного, і мета цього зв'язку – забезпечити якомога краще існування» [1, с. 192]. Погляди сучасних науковців і філософів під час визначення поняття «держава» базуються на значному історичному досвіді, культурному, економічному, політичному розвитку людства, а також обумовлені тим, що держава є складним явищем, якому притаманний перманентний процес розвитку та видозмін. Отже, таке складне і багатогранне явище, як держава, не може мати єдиного загально визнаного вичерпного змістовного визначення.

Одне з визначень, наведене П.М. Рабіновичем, говорить про те, що держава – це організація політичної влади домінуючої частини населення в соціально неоднорідному суспільстві, яка, забезпечуючи цілісність і безпеку всього суспільства, здійснює керівництво ним насамперед в інтересах цієї частини, а також вирішує загальносуспільні завдання [2, с. 37]. На розвиток цієї думки науковець зазначає, що саме держава призначена вирішувати загальносуспільні питання, організувати задоволення загальносоціальних потреб, однією з яких є забезпечення певної єдності суспільства, що, власне, і зумовлює інтегративну місію держави, під час виконання якої вона може виступати виразником і реалізатором інтересів не тільки домінуючої частини населення, але й усього суспільства [2, с. 38].

Сучасну державу можна охарактеризувати як суверенну, політико-територіальну організацію влади суспільства, яка виражає, узгоджує і забезпечує інтереси населення шляхом установлення загальнообов'язкових правил поведінки за участю спеціальних органів управління та правового примусу, вирішує загальносуспільні справи і виступає суб'єктом міжнародно-правових відносин [3, с. 35]. Думку про те, що держава – це організаційно упорядкована соціальна система, яка здійснює управління суспільством і повинна діяти для всезагального блага, підтримують й інші науковці [4, с. 51]. Таким чином, з огляду на різноманітні підходи до визначення держави, можна констатувати, що основне призначення держави полягає в задоволенні суспільних потреб. Тобто ключовим завданням держави є справедливе регулювання та розподіл матеріальних, комунікативних та духовних ресурсів життєдіяльності [5, с. 4].

Призначення держави, а також усі аспекти її діяльності реалізуються через здійснювані нею функції, які є виразниками соціальної сутності держави. У науковому середовищі існують різноманітні погляди на визначення державних функцій. Зокрема, у Л.М. Стрельбицької можна знайти визначення, згідно з яким функції сучасної держави – це напрями соціально необхідної, загальнодержавної діяльності, в яких відображаються соціальне призначення держави, її роль у забезпеченні загальносуспільних потреб [6, ст. 67]. На думку М.С. Кельмана і О.Г. Мурашина, функції держави – це основні (головні) напрями (сторони, види) діяльності держави, в яких відображаються та конкретизуються її завдання і мета, виявляється її сутність, зміст та соціальне призначення [7, ст. 121–122]. У розумінні С.Д. Гусарева

і О.Д. Тихомирова функції держави – це основні напрями її діяльності з управління суспільством, включаючи механізм державного впливу на розвиток суспільних процесів, в яких знаходить свій прояв її сутність і соціальне призначення [3, с. 63].

Як бачимо, визначення функцій держави тісно пов'язане із її соціальним призначенням, що є ознакою сучасних демократичних правових держав. Реалізація прав людини найбільш повний свій прояв має в суспільстві, організованому на демократичних засадах. У такому суспільстві існує захищеність, непорушність основних прав усіх осіб, включаючи й тих, які становлять його меншу частину по відношенню до домінуючої політичної більшості. Виходячи з цього, реалізація усіма людьми своїх прав можлива в демократичному суспільстві, де існує повновладдя більшості з обов'язковим дотриманням прав меншості [2, ст. 35].

У цьому контексті значно актуалізується соціальна функція держави, яка покликана забезпечити право кожного на свободу трудової діяльності, належні та безпечні умови праці, соціальне забезпечення, державну підтримку соціально вразливих верств населення і низькоконкурентних на ринку праці соціальних груп. Іншими словами, в межах соціальної функції держава повинна забезпечити гарантування соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їхніх прав на працю, достатній життєвий рівень; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей за допомогою гуманітарної і справедливої соціальної політики [8, с. 133]. З огляду на зазначене, логічним буде твердження про те, що реалізація державою соціальної функції передбачає регулювання отримання таких соціальних благ [5, с. 5]. Тобто держава повинна забезпечити оптимальний розподіл усіх наявних ресурсів між членами суспільства. З цієї позиції є підстави припускати, що соціальна функція виступає головною, а економічна та політична – похідними, вторинними [5, с. 5]. Також, оскільки невід'ємною частиною соціальної функції є гуманітарний аспект, концепт соціальної функції держави поширюється на захист культурних традицій, усталеного способу життя людини в суспільстві, дотримання прав і свобод людини і громадянина незалежно від статі, етнічної належності, мови, віросповідання тощо [9, с. 86].

Передумовою виникнення соціальної функції держави є поставлене перед нею суспільством завдання щодо постійного поліпшення добробуту всіх і кожного [10, с. 19]. У свою чергу, для підви-

щення життєвого рівня членів суспільства необхідно мати належний рівень економічного розвитку, ефективне функціонування сфери оборони та правопорядку, управлінської та гуманітарно-культурної сфери, а також інших галузей, які забезпечують життєдіяльність населення держави. Таким чином, уся діяльність сучасної, демократично орієнтованої правової держави має виключно соціальну спрямованість.

Сучасні тенденції суспільного розвитку зумовлюють модернізацію держави, як найвищої інституційної форми організації соціуму. Прикметними ознаками більшості сучасних держав, які впливають на їх екзистенцію та визначають засадничі умови розвитку, є прискорений розвиток науки та техніки, глобалізація, урбанізація, інформатизація, трансформація економічних систем, демографічні та екологічні чинники, посилення ролі геополітики, розвиток громадянського суспільства та багато іншого. Увесь цей масив чинників призводить до відчутної трансформації світоглядних цінностей сучасної людини і, внаслідок цього, визначальною мірою впливає на формування моделі суспільного устрою і модернізацію виконуваних державою завдань та функцій. Вкрай важливим є усвідомлення того, що в сучасному розумінні держава не існує сама для себе, а лише задовольняє організаційні потреби суспільства, виконує забезпечувальну роль, тобто здійснює соціально необхідну діяльність [6, с. 65]. Також необхідно зауважити про те, що мета діяльності держави та її основні функції: визначаються співвідносно до конкретних історичних періодів, умов та рівня соціального, економічного, культурного розвитку; повинні відповідати потребам та інтересам суспільства; мають формуватися з урахуванням необхідності участі держави в суспільному житті та пріоритетності суспільних інтересів над державними [6, с. 67].

У сучасному вимірі загальносвітових процесів економічного, політичного, гуманітарного розвитку реалізація державою своїх функцій відбувається не лише в межах її території, як це було раніше, а переходить у наднаціональний міждержавний рівень та інтегрується до глобальної світової системи економічних, політичних, культурних, гуманітарних взаємовідносин. У такому ракурсі нівелюється традиційний підхід до поділу функцій держави на внутрішні та зовнішні. З урахуванням теперішніх цивілізаційних тенденцій щодо формування уніфікованих принципів світоустрою в усіх сферах життєдіяльності людини функціонування держави не може відбуватися

відокремлено від інтернаціонального середовища. Отже, у формуванні власної внутрішньої політики держава повинна також орієнтуватися на базові принципи існування світової спільноти, що відповідним чином впливає на виконувани нею функції всередині країни.

Тому аспекти врівноважування і неконфліктного співіснування інтернальних (внутрішніх) базових суспільних орієнтацій держави та екстернальних (зовнішніх) по відношенню до неї принципів міжнародного співжиття є однією з найбільш актуальних проблематик сучасності. Від того, наскільки успішно держава зможе їх збалансувати, в значній мірі залежить її успішність та розвиток.

Питання ідентифікації свого місця в глобальному просторі та геополітичних процесах є особливо актуальним для теперішньої України. Формування нового суспільного устрою, який повинен збалансувати національні інтереси з основними загальноприйнятими у світі формами співпраці та співіснування, є найважливішим завданням сучасного державотворчого процесу України.

Новітній розвиток людства має схильність до актуалізації ідей всебічного розвитку людини, пріоритету загальнолюдських цінностей, що знаходить своє відображення в концепції «нового гуманізму», яка дозволяє людині інтегруватися у світову спільноту, зберігаючи особистісну, культурну, національну, релігійну суб'єктність в умовах глобалізації політичних, економічних, суспільних, культурних, освітніх процесів [11, с. 221]. У розвинених демократіях сучасності держава не є абсолютним отождоленням суспільства. Вона відіграє роль інституалізованої системи (державного механізму), яка створює умови сприятливого і комфортного життєвого середовища для своїх громадян. Відповідно до цього і повинно здійснюватися вивчення та визначення функцій держави, а саме з точки зору органічної єдності держави і суспільства та одночасно з огляду на необхідність забезпечення відносної незалежності індивідів від тотального державного контролю та надмірного регулювання різноманітних сфер життєдіяльності, тобто приматом повинно стати поєднання державних і приватних інтересів.

У контексті функціонування держави загалом та виконання нею соціальної функції зокрема, слід враховувати ту аксіоматичну істину, що базисом будь-якої держави є її фінансово-економічна складова частина, яка безпосередньо впливає на рівень розвитку суспільних відносин та життєвий рівень населення. Однією з особливостей

сучасності є еволюція глобальної економіки та локальних економічних систем окремих країн та регіонів. Мають місце трансформаційні процеси, зумовлені глобалізацією, науково-технічним прогресом, екологічними та кліматичними змінами. Відбувається перебудова структур, форм і способів економічної діяльності, зміна її цільової спрямованості [12, с. 687].

Трансформації в економіці також відбуваються внаслідок об'єктивних процесів еволюційного розвитку, пов'язаних із глобалізацією, експоненційним розвитком технологій, якісними змінами в розвитку продуктивних сил, виникненні і поширенні новітніх моделей економічної діяльності, появою нових видів енергії, кліматичними та демографічними змінами.

Трансформаційна економіка – це довготривалий специфічний стан економічної системи, яка здійснює своє функціонування під час докорінних перехідних змін від однієї історично сформованої домінуючої системи до іншої. До характерних рис трансформаційної економіки слід віднести такі. Насамперед це те, що вона не є фундаментальним і остаточно сформованим цілісним явищем і поєднує в собі елементи попередньої економічної системи і нової формації, яка має прийти їй на зміну. Такий нестабільний стан є об'єктивним явищем, яке спричинене зміною цільової спрямованості і базису функціонування економічної системи. Також відбуваються кількісні та якісні зміни у складі суб'єктів економічного життя країни і переорієнтація економічних взаємозв'язків між ними. Має місце заміна дискреційної економічної політики, яка характеризується безпосереднім і повсюдним впливом держави, на недискреційну політику, за якої регулювання економічних процесів відбувається внаслідок дії автоматичних стабілізаторів (прогресивної податкової системи, трансфертних платежів), що дають змогу адаптувати економіку до циклічних коливань.

Одночасно з перебудовою економічної системи відповідним чином зазнають змін усі суспільні зв'язки і видозмінюються форми та методи реалізації державою своїх функцій. Держава у трансформаційній економіці за допомогою соціальної функції повинна сприяти якнайшвидшому подоланню соціального стресу та забезпечити адаптацію громадян до нового формату суспільно-економічних відносин. Соціальна функція держави в трансформаційній економіці може бути визначена як система соціально-економічних заходів, спрямованих на подолання соціальних протиріч, забезпечення права на працю та соціальної спра-

ведливості відносин між економічно активними суб'єктами та споживачами їхніх товарів і послуг, підвищення рівня та якості життя громадян, підтримку соціально вразливих і низько конкурентних верств населення, формування ефективної системи соціального захисту та соціального забезпечення.

Висновки. Отже, соціальна функція держави в умовах трансформаційної економіки повинна відповідним чином модернізуватися з урахуванням нових соціально-економічних умов суспільного розвитку. Головним завданням соціальної

політики держави в трансформаційній економіці повинно бути формування нової ментальної парадигми у громадян, яка передбачає субституцію принципу всеосяжного державного патерналізму системою державних соціальних гарантій. При цьому слід враховувати національну ідентичність, рівень розвитку продуктивних сил та громадянського суспільства, історично-культурні чинники. А тому проблематика реалізації соціальної функції держави в умовах трансформаційної економіки є вкрай важливою і потребує подальшого детального та поглибленого вивчення.

Список літератури:

1. Арістотель. Політика. Київ: Основи, 2005. 239 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Львів: Край, 2007. 192 с.
3. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ: Освіта України, 2017. 320 с.
4. Морозова Л.А. Теория государства и права. Москва: Российское юридическое образование, 2010. 384 с.
5. Бульба В.Г. Соціальні функції держави як фундаментальна категорія державно-управлінської науки. Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 4 (8). С. 3–9.
6. Тихомиров О.О., Мікуліна М.М., Іванов Ю.А. Теорія держави і права: навч. посіб. для підгот. фахівців з інформ. безпеки; за заг. ред. Л.М. Стрельбицької. Київ: Кондор, 2016. 332 с.
7. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
8. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ: Алерта, 2010. 520 с.
9. Горбатюк С.Є. Соціальна функція держави в контексті забезпечення соціогуманітарної безпеки. Вісник НАДУ при Президентові України. 2017. № 1. С. 84–90.
10. Арістова І.В. Соціальна функція держави як визначальна категорія права соціального забезпечення України. Форум права. 2006. № 2. С. 18–21.
11. Силкіна С. «Новий гуманізм» як світоглядна засада освітньої стратегії ЮНЕСКО. Філософія освіти. 2015. № 1 (16). С. 220–230.
12. Економічна енциклопедія: у трьох томах / за ред. С.В. Мочерного. Київ: Видавничий центр «Академія», 2002. Т. 3. 952 с.

СОЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ И ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ

В статье произведен смысловой анализ понятий, которые связаны с функционированием государства и выполнения последним социальной функции. В контексте реализации социальной функции произведен анализ направлений общегосударственной деятельности, в которых находит свое отображение социальное назначение государства. Обоснована взаимосвязь уровня экономического развития государства с уровнем финансового обеспечения реализации социальной функции. С учетом современных глобалистических тенденций сформулированы основные аспекты, характеризующие выполнение государством социальной функции. Произведен анализ отдельных отличительных особенностей трансформационной экономики, определено ее влияние на выполнение государством социальной функции, а также сформулированы задачи социальной политики государства в трансформационной экономике.

Ключевые слова: государство, функции государства, социальная функция государства, глобализация, трансформационная экономика.

**SOCIAL FUNCTION OF THE STATE IN CONDITIONS OF GLOBALIZATION
AND TRANSFORMATION OF THE ECONOMY**

The article analyzes the essential content of concepts related to the functioning of the state and the execution social function of state. In the context of the implementation of the social function, an analysis of the directions of the state-owned activity, which reflects the social purpose of the state, is carried out. The interrelation of the level of economic development of the state with the level of financial support for realization of social function is substantiated. Taking into account modern globalist tendencies, the main aspects that characterize the implementation of the state social function are formulated. The analysis of certain characteristic features of the transformational economy is analyzed, its influence on the implementation of the social function of the state is determined, and the task of social policy of the state in the transformational economy is formulated.

Key words: *state, functions of the state, social function of the state, globalization, transformation economy.*

УДК 351.865

Гута С.С.Національна академія державного управління
при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЗУМОВЛЕНИХ ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИМИ ЧИННИКАМИ: ІСТОРИКО-БІБЛІОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ

У межах цієї статті здійснено історико-бібліографічний аналіз теоретичних засад державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. Проведено дослідження різноманітних підходів до розуміння кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками в державно-політичній та військовій сферах, визначені спільні ознаки цих підходів і специфічні характеристики, запропоновано умовне диференціювання їх за кількома групами; окреслено коло питань, які й досі не вирішені в межах теми дослідження.

Ключові слова: історико-бібліографічний аналіз кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, національна безпека, державне управління.

Постановка проблеми. Тривалий процес кризової ситуації, зумовленої воєнно-політичними чинниками, та його негативна спрямованість роблять дослідження теорії зазначених криз надзвичайно актуальними, оскільки в сучасних умовах значно зростає їхня кількість, розширюються масштаби та інтенсивність. Через це виникає необхідність теоретичного осмислення феномену кризової ситуації, зумовленої воєнно-політичними чинниками, як соціального явища і наукового поняття. Тільки на основі осмислення її генези та еволюції, всебічного, системного аналізу і наукового узагальнення історії вже наявних теоретичних напрацювань формуються нові наукові концепції. Процес вивчення кризової ситуації, зумовленої воєнно-політичними чинниками, з цієї точки зору не є винятком.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну базу дослідження становлять праці таких науковців, як: П.П. Гай-Нижник [4], А.М. Гірник [8], В.П. Горбулін, О.С. Власюк, С.В. Кононенко [7], Д.М. Дидьє [11], Р.О. Додонов [10], І.О. Забеліна [14], І.О. Кульчій [20], Е.М. Короткова [18], Г.П. Ситник [27], П.А. Сорокін [28], Б.Г. Шелегеда [35]. В їхніх працях висвітлюється історико-бібліографічний аналіз поняття та сутності соціально-суспільних, економічних і політичних криз в межах культурного, духовного, психологічного підходів, державно-політичної та військової сфер, у теорії конфліктів та міжна-

родних відносин. Проте аналіз публікацій свідчить про відсутність системного наукового узагальнення історії і розуміння щодо проблематики державного управління кризовими ситуаціями, зумовленими воєнно-політичними чинниками, та потребує подальшого наукового осмислення.

Постановка завдання. Метою статті є оприлюднення результатів наукового пошуку формування системних категорій, принципів щодо історико-бібліографічного аналізу вивчення кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема врегулювання та успішного розв'язання кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками в Україні, є однією з найактуальніших проблем державного управління, тому що за допомогою механізмів і технологій їх врегулювання можна попередити кризу, стабілізувати систему управління держави. Відсутність всебічного системного аналізу, наукового узагальнення історії і розуміння вже наявних теоретичних напрацювань проблематики криз впливає на концептуальні погляди та програмні засади в процесі проведення кваліфікованого державного моніторингу кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками.

Проблематика криз, вивчення причин і умов їх попередження хвилювала мислителів, починаючи з ранніх етапів виникнення людської цивілі-

зації, і, враховуючи виклики сьогодення, є актуальною в наш час.

Як явище кризова ситуація, зумовлена воєнно-політичними чинниками, належного наукового висвітлення у світовій та вітчизняній науці не отримала. Дана тема завжди вивчалась у контексті різних сфер суспільного життя, економічних, гуманітарних та технічних наук, у межах культурного, духовного і психологічного підходів, державно-політичній та військовій сферах, у теорії конфліктів та міжнародних відносин. Всі ці знання сформували комплексні теорії і підходи до розуміння основ проблематики криз, у тому числі зумовлених воєнно-політичними чинниками. Проте кожний історичний етап розвитку суспільства несе виклики для теоретиків, адже кризи набувають все нових форм, виявів та особливостей. Це зумовлює необхідність пошуку шляхів, засобів та методів для обґрунтування цього феномену.

Для осмислення еволюційних особливостей вивчення питань державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, пропонуємо розглянути історико-бібліографічний аналіз знань, що формують, на наш погляд, концептуальні підходи з тематики дослідження.

Перші згадки про кризи в соціальному розвитку як наслідок порушення законів можна знайти в літературних джерелах Стародавнього Єгипту. Закони трактуються як справедливі, оскільки мають божественне джерело походження. Порушення божественних норм із боку «беззаконників», згідно з даними уявленнями, призводить до «страшних змін» [11, с. 112].

У стародавньому індійському політичному трактаті «Артхашастра» головною є думка про те, що владу і багатство варто здобувати, відстоювати і збільшувати всіма засобами, як гарними, так і поганими [2, с. 76].

У період античності вчення про суб'єкт кризи було невиразним, а поняття динаміки і структури кризи не розглядалося взагалі. Так, Анаксимандр доводив конфліктне начало всіх суспільних речей. Війна як кризовий феномен вперше розглядалася Гераклітом і Платоном. Останній стверджував, що війна є великим злом, тоді як Геракліт бачив у ній суть буття. Платон також вважав, що головним фундаментальним елементом стабільності держави є верховенство права, а нехтування законами є головною причиною державної кризи [14, с. 349].

У своїх роботах Аристотель одним із перших відзначав, що криза багато в чому пояснювалася зміною соціальної структури суспільства. Крім

того, основну причину заколотів і зміни форми держави Аристотель бачив у спотворенні принципу справедливості, коли олігархія посилює існуючу нерівність, а неправова влада демосу (охлократія) зрівнює багатих і простий народ, «скрізь причиною обурень буває нерівність», – писав він [1, с. 85].

Паралельно з давньогрецькими мислителями погляди на кризу мали місце і на Сході, зокрема, завдяки зусиллям Конфуція, Сунь-Цзи, Лао-Цзи та ін. На думку китайського мислителя Конфуція, проходження ритуалу, звичаю дозволяє уникнути насильства та гострих політичних і соціальних конфліктів [19, с. 114]. Підкреслюючи важливість гармонії завдяки існуванню світлого і темного начал, Лао-Цзи вважав, що «у боротьбі перемагають ті, хто не любить війну. Головне полягає в тому, щоб зберігати спокій. Мир цінніший від війни» [22].

У середні віки християнська філософія у відповідності до біблійних канонів прагнула довести переваги миру, згоди і братерства між людьми. Дослідження і роздуми А. Августина «Про Град Божий» та Ф. Аквінського «Сума теологій» обґрунтували так звану «теорію справедливої війни» та наполягали на тому, що боротьба повинна бути виправданою і мати виключно оборонний характер. З цього приводу А. Августин пише: «краще, говорю, війна з надією на вічний мир, ніж полон без будь-якої думки про звільнення» [3]. У цей час вже є відомі приклади завершення збройних конфліктів шляхом встановлення так званого «Божого перемир'я», яке починалося з двох днів на тиждень, а далі тривало декілька місяців [9, с. 55].

Аналізуючи погляди мислителів епохи Відродження і Нового часу, зауважимо, що вчені цього періоду в основному застосовували системний підхід до дослідження феномену кризи, розглядаючи її як суспільну боротьбу, проте все ще не відкидаючи абстрактне розуміння цього явища.

Своєрідне трактування кризи було представлено в роботах Н. Макіавеллі, соціальні протиріччя та інтереси постають у нього одним з найважливіших чинників історичного та політичного розвитку. Саме він дослідив роль матеріальних інтересів як основного джерела суперечок між людьми. У своїй праці «Володар» Н. Макіавеллі обґрунтовував неминучість криз, які можуть існувати як між народом та правителем, так і між державами. Він писав: «Головні підвалини всіх держав, як нових, так і старих чи змішаних – це добрі закони і сильне військо» [24].

Англійський філософ епохи Відродження Ф. Бекон вперше здійснив спроби проаналізувати причини соціальних криз усередині держави. До основних причин виникнення криз він відносив: складне матеріальне становище народу, зневагу правителів думками сенату, політичні помилки, розповсюдження пліток, а також «пасквілі та крамольні речі» [8, с. 13].

Англійський мислитель Т. Гоббс один із перших довів, що причиною кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, є прагнення влади, панування та володарювання. «Люди безперервно змагаються між собою, домагаючись пошани і чинів, чого зазначені істоти (маються на увазі тварини) не роблять, і, отже, на цій підставі серед людей виникають заздрість і ненависть, а в результаті і війна...», – стверджував він [6, с. 131].

Дж. Локк доповнив думки Т. Гоббса щодо ролі влади у виникненні криз. Згідно з його вченням, для вирішення суперечок між людьми та покарання тих, хто порушує природні права, люди погоджуються на створення держави, «...через це Бог призначив владу, щоб стримувати людську упередженість та насильство», «сила або заява про готовність її застосувати відносно іншої особи, коли на землі немає нікого вищого, до кого можна було б звернутися за допомогою, – це і є стан війни; і саме відсутність можливості подібного звернення дає людині право вести війну проти агресора», – пише він [23, с. 272].

Німецький філософ Г. Гегель у своїй праці «Феноменологія духа» [5] чітко висловився відносно позитивної ролі війн у розвитку суспільства. Ним була розкрита основна причина криз, яка, на його думку, коріниться в соціальній поляризації.

І. Кант у своїх дослідженнях писав: «...стан миру між людьми, які живуть по-сусідськи, не є природним станом. Останній, навпаки, є станом війни», вказуючи на історичну зумовленість насильницьких способів виникнення криз між державами [36, с. 7].

Військовий теоретик К. Клаузевіц у своїй праці «Про війну» визначив природу кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, запропонувавши знамениту формулу: «війна є ніщо інше як продовження державної політики іншими засобами» [15, с. 27]. Він наголошував, що політика використовує війну для досягнення своїх цілей, яких сама не здатна досягнути.

Питання політичної стабільності і природи політичних криз у новий час західними вченими

стали розглядатися в контексті теорії «суспільного договору» і демократичного принципу розподілу влади. У працях таких мислителів, як Д. Медісон, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо тощо, умови безкризового розвитку суспільства вбачалися у вдосконаленні конституційних засад державного правління, становленні системи представницьких органів, демонополізації влади за допомогою поділу влади і розширення інших демократичних процедур.

Слід відзначити роботи вчених Г. Зіммеля, К. Маркса, А. Сміта, М.І. Туган-Барановського, які вперше використали економічний підхід у розумінні кризових ситуацій.

Ідеї К. Марса про ліквідацію приватної власності як основу формування стабільного і безконфліктного суспільства, по суті, заклали традиції соціалістичної думки. За К. Марксом, рушійною силою циклічного ходу відтворення служить накопичення капіталу, яке веде до розширення капіталістичного ринку, слідом за цим перетворюється на безпосередню причину кризи [25, с. 126].

Аналізуючи промислові кризи в Англії в XIX ст., М.І. Туган-Барановський висунув оригінальну власну концепцію криз, засновану на теорії кругообігу суспільного капіталу та нездатності капіталізму і ринку забезпечити пропорційність відтворення, що веде до періодичного переповнення каналів товарного обігу (загального надвиробництва), різкого коливання цін, грошового обігу, кредиту, до хвиль безробіття [34, с. 231].

Кризи в державно-політичній та соціокультурній сферах досліджував П.А. Сорокін. У монографії «Соціологія революції», написаній у Празі в 1922 році, революція розглядалася як наслідок і засіб вирішення глибоких соціально-політичних криз [28]. У роботах П.А. Сорокіна «Соціальна та культурна динаміка», «Криза нашого часу», «Американська сексуальна революція» розглядаються прояв і механізм глибокої кризи, що вразила західну цивілізацію і чуттєвий соціокультурний устрій у XXI столітті [14, с. 351].

Передумови та зміст передвоєнної та післявоєнної криз, вплив війни на кризові ситуації, взаємовплив кризових фаз довгострокових і середньострокових циклів розкрив у своїх наукових роботах М.Д. Кондратьєв [17, с. 54].

У теорії міжнародних відносин криза розглядається як одна зі стадій конфлікту, тому в основному проблеми врегулювання криз розглядалися через призму врегулювання конфлікту загалом. Цей підхід відображено в роботах Л. Бумфілда, Р. Ленга, Р. Смоукі, Р. Фішера, С. Хантінгтона та

О. Панаріна. Теорія міжнародних відносин дозволяє досліджувати найважливіші характеристики кризової ситуації: раптовість, брак часу, невизначеність [11, с. 3].

У Радянському Союзі існувала точка зору, що кризи є характерною рисою капіталістичного способу виробництва і повинні бути відсутні при соціалістичному ладі, «... є тільки труднощі росту» [18, с. 74]. Багато років у нашій країні саме це поняття було, швидше, ідеологічним, ніж реальним фактором розробки економічної політики розвитку виробництва.

Для розгляду проблеми політичних криз країн пострадянського простору в межах нашого дослідження значний інтерес представляють праці теоретиків концепції модернізації і «демократичного транзиту» таких авторів, як Р. Даль, Г. О'Доннел, А. Лейпхарт, Х. Лінц, С. Ліпсет, Н. Луман, Д. Рос-тоу, С. Хантінгтон.

Політичні кризи в країнах СНД у даному випадку розглядаються як певні етапи демократизації [14, с. 350].

Різне трактування витоків та результатів кризи 2004 року в Україні представлена в науково-аналітичних працях українських дослідників. У ряді робіт можна виділити дві основні позиції. Одна група українських учених розглядає «помаранчеву революцію» як продовження політичної трансформації, початок якої було запущено ще в 1991 році. Отже, політична криза на Україні розглядається ними як новий етап демократизації української політичної системи. Друга група українських учених доводить протилежну точку зору, згідно з якою вибори 2004 року і політична криза в Україні є продуктом нелегітимних акцій опозиції, яка зуміла домогтися своєї мети – приходу до влади незаконними способами. Однак усі видання носять або довідково-описовий, або публіцистичний характер [14, с. 349].

На нашу думку, особливе місце дослідженню питань державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, відводиться в роботах науковців, що займаються питаннями теоретичного осмислення конфлікту.

Варто відмітити як окрему доктрину теорію миротворчості, що була сформована та набула популярності в 50-х роках ХХ ст. Одним з її теоретиків є норвезький соціолог Й. Галтунг, котрий сформулював такі поняття, як миротворчі операції (peace-making), операції з підтримання миру (peace-keeping) та миробудівництво (peacebuilding). Для прикладу наводимо його понятійний апа-

рат миротворчості: мирне вирішення конфліктів спрямоване на обмеження відкритого протистояння сторін, на припинення конфліктних дій, деескалацію напруги, зниження рівня ворожнечі, перехід учасників конфлікту до пошуку спільного вирішення проблеми.

Важливий вклад у теорію миротворчості здійснив Г. Шмідт, який відзначав необхідність досліджень латентних конфліктів, де основна увага повинна фокусуватися на процесі ескалації конфлікту, а не на припущеннях про можливі рішення.

У поглядах К. Боулдінга є концепція інтегративної допомоги, яка припускає можливість контролю, переконання і «заморожування» конфлікту на більш тривалий термін.

Значний інтерес представляють дослідження Дж. Бертона – ведучого теоретика в галузі вирішення соціальних і міжнародних конфліктів, який очолив Центр аналітичного вивчення та вирішення конфліктів Національного інституту світу при Університеті Дж. Мейсона (Вірджинія). Саме він розробив концепцію «контрольованої комунікації», у форматі якої вперше навів відмінності між процесами врегулювання суперечок і розв'язання конфліктів [16].

Вагома точка зору у формуванні теорії регулювання і управління кризовою ситуацією належить англо-американській школі політологів. Варто відмітити праці Р. Коллінза, який стверджував, що конфлікт виникає там, де є насильницький примус. А держава виступає головним засобом контролю над виявами насилля. У своїх дослідженнях соціолог намагався довести причини революцій та розпаду держав через призму історичної макро-соціології [21].

Т. Шеллінг зробив вагомий внесок у дослідження теорії гри у вивченні конфлікту, насамперед у процесі переговорів [30, с. 335].

Серед найбільш відомих учених-практиків в області трансформації конфлікту слід виділити Дж. Ледераха, А. Керла, Й. Гальтунга.

Трансформація конфлікту відрізняється від стратегій вирішення та управління конфліктами тим, що сучасні конфлікти вимагають більше, ніж просто перегляд позицій. Якщо головними принципами управління та врегулювання конфлікту виступає прагнення припинення насильства, то трансформація конфлікту досить часто передбачає перетворення відносин із застосуванням сили.

Цікава теорія Г. Кельмана, який припустив, що намагання вирішити конфлікт, ґрунтуючись лише на думках лідерів опозиційних груп та ігноруючи думки

інших акторів, менш значних, неправильна. Для врахування думок більшості можливих акторів ним передбачалося створити спеціальні «майстерні» для обміну думками та формулюванням вимог [29, с. 38].

Аналіз історіографії наукових джерел, присвячених розгляду проблеми державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, взагалі, дозволяє нам умовно диференціювати їх за такими періодами.

Перший період (античність та Середньовіччя – XVIII ст.) становлять праці видатних мислителів Стародавнього світу Геракліта, Платона, Аристотеля, Конфуція, Сунь-Цзи, Лао-Цзи, А. Августина, Ф. Аквінського, Н. Макіавеллі, Ф. Бекона, Дж. Локка, Т. Гоббса, Г. Гегеля, І. Канта, К. Клаузевіц, Д. Медісона, Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо тощо, в роботах яких закладені основи осмислення феномена кризи як соціального явища.

До другого періоду (початок XIX ст. – 50–70 ті рр. XX ст.) відносяться роботи, що систематизують і формують засади соціологічного, економічного та політичного розуміння криз, в яких аналізуються кризові явища в різних сферах суспільного життя та початок оформлення міжнародного права, котре здійснило певний вплив на формування концепцій воєнно-політичної кризи. Важливу роль у розуміння криз внесли концепції представників економічної науки, кожна з яких є віхою в розвитку загальної теорії криз. Передусім це вчення К. Маркса, Ф. Енгельса, М.І. Туган-Барановського, Н.Д. Кондратьєва та ін., які збагатили методологічну базу дослідження криз, розробили нові методи і технології врегулювання кризових ситуацій, виявили закономірності та особливості кризи, такі як циклічність і повторюваність. Й. Шумпетер основну увагу приділяє соціальним вибухам і потрясінням як наслідкам економічної кризи. Взаємозв'язок політичних і соціальних процесів у кризові періоди вивчався П.А. Сорокіним та А.Г. Здравомисловим (соціологія конфлікту та її зв'язок із кризою), Н.І. Лапіним (соціологічні аспекти кризи) та ін. Такі теоретики соціальної філософії, як Г. Зіммель, Х. Ортега-і-Гассет, М.О. Бердяєв та В.С. Соловйов приділяли значну увагу культурній, духовній та світоглядній кризам.

Ключову роль у вивченні генезису й еволюції теорії політичних криз мають праці Л. Козера, Ч. Ліксона тощо. Дослідженню політичних криз із позицій синергетики присвятили свої праці Т. Постон та І. Стюарт (у контексті теорії катастроф), поклавши початок врегулювання на міжнародному рівні проблем національної безпеки.

Прийняття важливих міжнародних документів у галузі прав людини, таких як Загальна декларація прав людини (1948 р.), Європейська конвенція про права людини (1950 р.) та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), сприяли утвердженню ідеї, згідно з якою всі мають право користуватися правами людини як у мирний час, так і під час війни.

Проте, незважаючи на значну кількість ідей, висунутих мислителями цього періоду щодо природи криз, загальні риси кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками, не були висвітлені.

Третій період (кінець 70-х рр. XX ст. – поч. XXI ст.) – це сучасний етап дослідження, оформлення загальної теорії регулювання, управління кризовими ситуаціями. Важливий вклад у теорію миротворчості здійснили Г. Шмідт та Й. Галтунг, які сформулювали такі поняття, як миротворчі операції та операції з підтримання миру. Представниками теоретичної школи у розв'язанні кризової ситуації політичним шляхом через переговори та посередництво є Д. Блумфілд, Б. Рейлі, Дж. Бертон, Г. Келман, Р. Фішер, Л. Крісберг, Р. Ленга, Р. Смоукі, С. Хантінгтон та О. Панарін. Основний акцент вони роблять на втручання третньої сторони, що не наділена владою, володіє реальною ситуацією, та діяльність якої спрямована на забезпечення миру та побудову нових взаємовідносин. Успішним результатом для врегулювання кризи можна вважати наявність спільних інтересів і потреб, які досягаються шляхом налагодження співробітництва та контактів між сторонами. У цей час у США й інших розвинених країнах Заходу інтенсивний розвиток отримав процес інституціалізації криз, який супроводжувався зростаючим попитом на послуги різних посередницьких та консультативних агентств.

Значний внесок у розробку основ загальної теорії державного управління в кризових ситуаціях, зумовлених воєнно-політичними чинниками, внесли такі вчені, як: В.А. Барсамов, який присвятив свою роботу дослідженню структури суспільно-політичної кризи; С.Я. Лавренов, який розглядав військово-політичну кризу; Р.Ф. Матвеев, який розробляє загальну теорію політичної кризи; М.Р. Шагіахметов, у роботах якого дається аналіз системної теорії кризи; А.В. Шубін, що докладно дослідив кризу як складову частину політичного циклу. Зберігають актуальність концепція криз А.А. Богданова, що є приватним додатком його вчення про тектологію, дослідження А.Б. Венгєрова про зв'язок синергетики і політики, а також

залежність економічних і соціальних криз від політичних.

Після подій 2014 року в Україні досить ґрунтовно аналізуються особливості державного управління в сучасних кризових ситуаціях, зумовлених воєнно-політичними чинниками (військово-політичних конфліктах, гібридних, асиметричних тощо війнах). У дослідженнях П.П. Гай-Нижника [4], В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, С.В. Кононенко [7], І.О. Кульчія [20], Г.П. Ситника [27], А.В. Єрмолаєва [26] Р.О. Додонова [10], Б.Г. Шелегеди, О.М. Шарнопольської, М.В. Румянцева [35] визначаються можливі сценарії вирішення збройного протистояння на Сході України. Акцентується увага на важливості використання дипломатичних засобів шляхом активного залучення світової громадськості та посилення економічних санкцій. Науковці досліджують методи аналізу кризових явищ, організацію моніторингу, сутність, технології здійснення, стратегічні цілі й завдання антикризового управління. Ними визначено особливості нинішньої моделі національної безпеки як перехідної та дедалі більш кризової та окреслено загальну структуру майбутньої моделі.

Офіційно термін «воєнно-політична криза» широко використовується в нормативно-правових актах України. Зокрема, у Воєнній доктрині, затвердженій Указом Президента України «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» [32], основними завданнями воєнної політики України в найближчий час і в середньостроковій перспективі визначено локалізацію та нейтралізацію в найкоротший строк воєнно-політичної кризи в східних регіонах України, запобігання її переростанню в масштабну збройну агресію. Врегулювання на державному рівні проблем національної безпеки у військово-політичній сфері відбувається з прийняттям Закону України «Про основи

національної безпеки України» (зі змінами) [12], Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [13], Указу Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» [31], Указу Президента України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [33] та ін.

Аналізуючи різні точки зору відносно розвитку процесу теоретичного вивчення про державне управління кризовими ситуаціями, зумовленими воєнно-політичними чинниками, виділимо його основні риси:

- по-перше, визнання кризи як неминучого суспільного явища;
- по-друге, представлення кризи як одного зі способів соціальної взаємодії;
- по-третє, розгляд кризової ситуації як загрозу та аномалію суспільства;
- по-четверте, розуміння кризи як явища, котре викликає необхідність його врегулювання на рівні державного управління.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про те, що кількість наукових досліджень економічних, соціальних, природних, техногенних та інших криз має досить ґрунтовний пласт. Однак і досі поза увагою залишається розгляд і вивчення таких тем, як виявлення закономірностей і особливостей, характеристики ознак і класифікації чинників, методик, технологій і механізмів врегулювання кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. Проте практика вимагає їх наукового осмислення не лише у вигляді окремих концепцій, але й розробки обґрунтованої наукової теорії управління, врегулювання, вирішення чи розв'язання та теорії трансформації кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками.

Список літератури:

1. Арістотель. Політика. Київ, 2000. 239 с. URL: <http://litopys.org.ua/aristotle/arist06.htm> (дата звернення: 19.06.2018).
2. Артахаштра или Наука о политике / Изд-во АН СССР, 1959. 802 с. URL: <http://scibook.net/politologiya-knigi/arthashastra-ili-nauka-politiki-izdatelstvo> (дата звернення: 16.06.2018).
3. Блаженный А.О Граде Божию. Москва, 2000. 1296 с. URL: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000181/st000.shtml> (дата звернення: 17.03.2014).
4. Гай-Нижник П.П. Російська окупація і де-окупація України: історія, сучасні загрози та виклики сьогодення. Київ, 2016. С. 133–167.
5. Гегель Г. Феноменология духа. 1992. С. 27–36. URL: <http://psylib.org.ua/books/gegel02> (дата звернення: 20.06.2018).
6. Гоббс Т. Левиафан или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. 1991. С. 7–16. URL: <http://grachev62.narod.ru/hobbes/content.htm> (дата звернення: 7.06.2018).
7. Горбулін В.П. Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна. Київ, 2015. 132 с.

8. Гірник А.М. Конфлікти: структура, ескалація. Київ, 2003. 172 с.
9. Довгань В. Принцип невтручання у внутрішні справи держави. 1999. URL: <http://www.lnu.edu.ua/personal/mdlviv/visnyk/17/nevtrucz.html> (дата звернення: 8.06.2018).
10. Додонов Р.О. Світовий досвід постконфліктної реабілітації та замирення в контексті подій на Сході України. Київ, 2016. С. 15–25.
11. Дидье Д. М. Анализ теоретических подходов к понятию кризиса в социально-экономической системе. Чита, 2013. С. 1–4.
12. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV (із змінами) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 6.07.2018).
13. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 2.07.2018).
14. Забеліна І.О. Поняття та сутність політичних криз: історико-бібліографічний аналіз. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 49. С. 344–353.
15. Клаузевиц К.О войне. Москва, 1998. 448 с.
16. Дидье Д.М. Анализ теоретических подходов к понятию кризиса в социально-экономической системе. Чита, 2013. С. 1–4.
17. Кіссе А.І. Поняття управління етнічними конфліктами та його складові. Київ, 2012. С. 51–74. URL: <http://social-science.com.ua/article/733> (дата звернення: 6.07.2018).
18. Кондратьев Н. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. Москва, 2002. 279 с.
19. Короткова Э.М. Антикризисное управление. Москва, 2001. 432 с.
20. Конфуций. Лунь юй Москва, 2010. 416 с
21. Кульчій І.О. Антикризисное управління. Полтава, 2016. 120 с.
22. Коллинз Р. Теория конфликта. URL: http://azps.ru/polpsy/lib/konflikt_kollinz.html (дата звернення: 12.07.2018).
23. Лао Цзы. Дао Дэ Дзин. Москва, 1972. URL: <http://www.lib.ru/POECHIN/laol.txt> (дата звернення: 10.07.2018).
24. Локк Дж. Сочинения. Москва, 1988. С. 137–405. URL: http://royallib.com/read/lokk_dgon/dva_traktata_o_pravlenii.html# (дата звернення: 10.07.2018).
25. Макиавелли Н. Государь. Москва, 1990. 80 с. URL: <http://grachev62.narod.ru/mak/content.htm> (дата звернення: 11.07.2018).
26. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Москва, 1960. 680 с.
27. Єрмолаєв А. Нові реалії – нові сценарії. Донбас між сепаратизмом та реінтеграцією. Київ, 2015. С. 51–74. URL: <http://newukraineinstitute.org/new/544> (дата звернення: 21.07.2018).
28. Забезпечення національної безпеки України в умовах глобальних та регіональних невизначеностей: матеріали кругл. столу / за ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Г.П. Ситника. Київ, 2012. 159 с.
29. Сорокин П.А. Социология революции. Москва, 2008. 784 с.
30. Павлова Е.Б. Миротворчество в современном мире. Москва, 2008. 157 с.
31. Панченко Л.Є. Генезис миротворчої діяльності. Київ, 2010. С. 333–338.
32. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / Президент України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 2.06.2018).
33. Про нову редакцію Воєнної доктрини України: Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 / Президент України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 8.06.2018).
34. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 / Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 26.06.2018).
35. Туган-Барановский М.И. Периодические промышленные кризисы. Москва, 1997. 574 с.
36. Шелегеда Б.Г. Антикризисное управління: навчальний посібник. Донецьк, 2013. 252 с.
37. Яремчук С.С. Основы конфликтологии: конспект лекцій. Чернівці, 2008. 80 с.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЙ,
ОБУСЛОВЛЕННЫХ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИМИ ФАКТОРАМИ:
ИСТОРИКО-БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

В рамках данной статьи осуществлен историко-библиографический анализ теоретических основ государственного управления в условиях кризисных ситуаций, обусловленных военно-политическими факторами. Проведено исследование различных подходов к пониманию кризисных ситуаций, обусловленных военно-политическими факторами в государственно-политической и военной сферах, определены общие признаки этих подходов и специфические характеристики, предложена условная дифференциация их по нескольким группам; очерчен круг вопросов, которые до сих пор не решены в рамках темы исследования.

Ключевые слова: историко-библиографический анализ кризисных ситуаций, обусловленных военно-политическими факторами, национальная безопасность, государственное управление.

**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF CRISIS SITUATIONS CAUSED
BY MILITARY-POLITICAL FACTORS: HISTORICAL AND BIBLIOGRAPHIC ANALYSIS**

Within the framework of this article, a historical and bibliographic analysis of the theoretical foundations of state administration in the conditions of crisis situations caused by military-political factors was carried out. The study of various approaches to understanding the crisis situations caused by military-political factors in the state-political and military spheres, the common features of these approaches and specific characteristics have been determined, the conditional differentiation has been proposed for several groups; outlined a range of issues that are still unresolved within the research topic.

Key words: historical and bibliographic analysis of crisis situations caused by military-political factors, national security, state administration.

Євсюков О.П.

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК НАУКОВИЙ НАПРЯМ

У статті відзначено, що більшість глобальних процесів, які конституують нові способи комунікацій і діяльності, у тому числі щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, допускають формування та правове оформлення нових відносин, а також інститутів у системі державного управління в цій сфері. Обґрунтовано, що забезпечення соціально-економічної безпеки держави, зокрема України, має відбуватися за допомогою системного визначення викликів їй у межах окремого наукового напрямку.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічна безпека України, публічно-правове забезпечення, виклики.

Постановка проблеми. Проблемам забезпечення соціально-економічної безпеки традиційно відводиться особливе місце серед інших проблем національної безпеки. У зв'язку з цим високого ступеня актуальності набуває питання про здійснення дієвого публічного управління загалом і державного зокрема з метою розвитку системи забезпечення соціально-економічної безпеки України. Результати моделювання такої системи безпосередньо залежать від вирішення низки теоретичних і практичних завдань, а саме:

– розробки сучасного правового механізму публічного адміністрування у сфері соціально-економічної безпеки України;

– створення за необхідності відповідних організаційних структур у межах вітчизняного державного апарату, який має гарантувати й підтримувати належний рівень такої безпеки;

– упровадження в практичну їхньої діяльність системи моніторингу, а також забезпечення врахування вимог соціально-економічної безпеки й результатів проведеного моніторингу під час розробки заходів державної соціально-економічної політики;

– наукового обґрунтування напрямів вирішення проблем, що виникають в означеній сфері;

– розробки комплексу заходів щодо забезпечення дієвого контролю фінансових потоків на основі принципів прозорості;

– створення системи узгодженої взаємодії інституцій публічної влади різних рівнів.

Усе це свідчить про актуальність обраної теми дослідження та необхідність її комплексного розгляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням державної безпеки щодо забезпечення сталого розвитку, який охоплює соціальний, економічний та екологічний розвиток, присвячені наукові роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белой, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та інші [1–3]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні аспектів та особливостей публічного управління забезпеченням соціально-економічної безпеки в Україні.

Постановка завдання. Отже, метою статті є наукове визначення й обґрунтування засад публічно-правового управління щодо забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні як наукового напрямку.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Підґрунтя державної політики у сфері соціально-економічної безпеки становлять положення Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента, постанов Уряду, державних програм тощо. Така політика реалізується за допомогою скоординованої діяльності органів державної влади центрального та регіонального рівня, громадських об'єднань і громадян.

Аналіз специфіки державно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки держави дає змогу конкретизувати специфіку суб'єктів досліджуваної діяльності. Згідно з Конституцією України [4], загальне управління у сфері соціальної й економічної безпеки – прерогатива держави.

Вона (безпека) досягається проведенням єдиної державної політики в галузі її забезпечення та системою заходів економічного, політичного, організаційного й іншого характеру. З метою створення та підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів соціально-економічної безпеки в Україні розробляється система правових норм, що регулюють відносини в цій сфері, та визначаються основні напрями діяльності органів державної влади й управління в цій галузі, формуються органи забезпечення безпеки й механізм контролю (нагляду) за їхньою діяльністю.

Комплекс державно-управлінських відносин, спрямованих на нормативно-правове регулювання забезпечення соціально-економічної безпеки України, передбачає наявність значної кількості суб'єктів, які можуть долучатися до цього процесу. Специфікою суб'єктного складу правовідносин у цій сфері є обов'язкова наявність у ньому як однієї зі сторін суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Відповідно до вітчизняного законодавства, державним органам (як обов'язковому суб'єкту державно-управлінських відносин в означеній сфері) надані повноваження щодо забезпечення сталого соціального й економічного розвитку та протидії загрозам економічним інтересам. Таке забезпечення має відбуватися шляхом реалізації в установленому нормативно-правовими актами порядку заходів зі своєчасної протидії загрозам публічним і приватним інтересам, правам особистості, юридичних осіб і суспільства загалом. Усе це є ключовим показником у визначенні (оцінюванні) правовідносин у соціально-економічній сфері.

У вітчизняній державно-управлінській і правовій науці існує проблема співвідношення понять «державний орган», «орган державної влади», «інститут» та «інституція». Фундаментальна наука як критерій розмежування органів державної влади від державних органів визначає належність органу до однієї з гілок влади.

Разом із тим Конституція України [4] не виключає можливості існування самостійних державно-правових інститутів, які визначаються потребами державного будівництва, що не входять у законодавчу, виконавчу, судову гілки влади. Як справедливо зазначають О. Крюков, Н. Мельтюхова, В. Нікітін, А. Помаза-Пономаренко та інші [2; 3], зі змісту Основного Закону України [4] випливає, що Президент України здійснює державну владу, не належачи до жодної з трьох гілок влади. Отже, Президент України водночас є й державним органом, й органом державної влади, і навіть посадовою особою, яка наділена загальнодержавними

повноваженнями. Крім того, у системі державного управління України здійснюють свою діяльність державні органи, які безпосередньо не належать ні до однієї із зазначених гілок влади.

Беручи до уваги наявні в українському законодавстві засади, що допускають існування державно-правових інститутів, які не входять до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, погоджуємося з поглядами дослідників: Н. Мельтюховою, О. Радченко та іншими [2] – про необхідність наділення окремих державних органів, які не належать до певної гілки влади, легітимним (правовим) статусом «підсистеми державної влади».

Деякі вчені як на критерій, що визначає відмінності органів державної влади від державних органів, указують на наявність (або відсутність) державно-владних повноважень. З огляду на це, логічно виникає питання про те, що може розумітися під категорією «державно-владні повноваження». Здебільшого в теорії і практиці державного управління (будівництва) під ними розуміється можливість регулювання суспільних відносин і видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів. Норми ж чинного законодавства України наділяють зазначеними правомочностями у сфері прийняття нормативно-правових актів як органи державної влади, так і державні органи. Особливе значення має й сутність поняття «державний орган». Згідно із загальноприйнятою точкою зору, державний орган являє собою установу, яка виконує певні завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя. У державно-управлінській дослідницькій традиції існує безліч різних визначень категорії державного органу. Проте, на думку більшості науковців [1; 2], орган держави – це чітко організована частина чинного державного механізму, яка наділена владними повноваженнями, володіє спеціальними компетенціями та необхідними засобами для здійснення завдань у конкретній галузі державного управління.

На цей момент у межах фундаментальної науки державного управління триває дискусія про співвідношення понять «орган державної влади» й «державний орган», а також про те, що в чинних нормативно-правових актах ці поняття найчастіше використовуються як синонімічні категорії.

Аналіз наукової літератури дає змогу визначити низку основних ознак, притаманних органам державної влади, у тому числі ті, які забезпечують соціально-економічну безпеку держави, а саме:

– вони є частиною єдиної системи органів державної влади (при цьому, як випливає з тексту Конституції України, не всі органи цієї системи знаходяться в

супідрядності щодо один одного). Принципове значення в цьому контексті має наявність у названих органів властивостей, що характеризують їх як системно організовані й діючі структури;

– вони наділені особливим статусом, який визначається й урегульовується на трьох рівнях: 1) конституційному (шляхом установаження відповідного статусу в Конституції); 2) законодавчому (шляхом урегулювання статусного становища органу в законах); 3) підзаконному (шляхом розгляду питань про статус органу у відомчих положеннях);

– вони здійснюють діяльність від імені держави;

– вони наділені низкою спеціальних компетенцій і владних повноважень, необхідних для виконання покладених на них завдань;

– вони є підзвітними (у контексті дотримання субординації й у характері діяльності) й орієнтуються у своїй діяльності на виконання законів;

– вони виконують покладені на них функції на основі високих професійних вимог і наявних принципів державної служби;

– вони є чітко організованими структурами, які мають у своєму розпорядженні необхідні фінансові та матеріальні кошти для забезпечення основної діяльності.

Забезпечення соціально-економічної безпеки України здійснюється державними органами влади, що діють у межах єдиної державно-правової системи безпеки, побудованої за принципом широкої взаємодії всіх ланок, а так само їх структурної та функціональної підпорядкованості.

1. Учені виділяють декілька рівнів системи державних органів і відомств, покликаних забезпечувати соціально-економічну безпеку держави, а саме:

1. Стратегічний рівень, представлений діяльністю Глави держави (тобто Президента), що визначає напрями проведеної внутрішньої й зовнішньої політики держави в межах забезпечення її соціально-економічної безпеки.

2. Законодавчий рівень, на якому формується правова основа соціально-економічної безпеки держави, визначається правовий статус учасників суспільних відносин, що розвиваються в межах забезпечення такої безпеки, а також установається система органів влади та їхня компетенція в зазначеній сфері діяльності.

3. Виконавчий рівень забезпечення соціально-економічної безпеки держави представлений досить великою кількістю органів державної влади (центрального та регіонального рівня, загальної та спеціальної компетенції). До них, як

відомо, належать міністерства, служби, агентства (агенції), адміністрації тощо.

4. Судовий рівень, представлений судовими органами влади, які забезпечують дотримання і трактування законодавчих норм усіма учасниками правовідносин, що виникають у сфері безпеки.

5. Інституційний рівень (державними інститутами здійснюється забезпечення системи безпеки України на рівні наявного комплексу заходів. До них можна зарахувати захист державних кордонів, здійснення митного й податкового контролю, супровід оптимального режиму міграції населення тощо. Прикладом зазначених органів влади можуть слугувати державна служба з протидії економічним і податковим злочинам, державна митна та міграційна служба тощо).

6. Правоохоронний рівень (представлений органами внутрішніх справ, прокуратури, спецслужбами й органами безпеки, якими здійснюється оперативно-розшукова та запобіжна діяльність).

7. Консультаційно-координаційний рівень, представлений, зокрема, Радою безпеки й оборони, оскільки вона покликана забезпечувати реалізацію функцій Президента України у сфері системи безпеки.

8. Дослідницький рівень (представлений науковими й освітніми установами, які аналізують стан і перспективи соціальної й економічної безпеки держави, а також забезпечують підготовку кадрів для органів державної влади вищенаведеної ієрархії).

Аналіз управлінської практики дає змогу наполювати на такому: економічно розвинені держави не ставлять перед собою завдання щодо забезпечення соціально-економічної безпеки господарюючих суб'єктів як інституційних одиниць. Вони тільки створюють умови для нормативно-правового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення їхньої діяльності як інституційних одиниць, безпеку їхніх органів, зниження рівня зовнішніх загроз і ризиків. У сучасних умовах «інституційна одиниця» належить до самоорганізованих соціально орієнтованих систем [3]. Тому соціально-економічна безпека в конкурентному середовищі ринкових відносин є квінтесенцією (знаходиться в основі) усіх рівнів публічного управління ними й вимагає його дієвості як інструменту, що забезпечує її оптимальний рівень. У межах інституційного підходу до забезпечення соціально-економічної безпеки держави акцентується увага на створенні економічного середовища, обмеженні впливу негативних зовнішніх і внутрішніх ефектів, які зумовлюють виникнення ризикотвірних факторів у силу того, що розви-

ток формальної структури будь-якої інституційної одиниці відзначається схильністю до впливу зовнішнього середовища, в яке вона організаційно (інституційно) залучена [3]. Однак у межах цього дослідження проблеми публічно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки на мікрорівні не є предметом детального розгляду.

Важливо відзначити, що в забезпеченні соціально-економічної безпеки держави беруть участь усі ланки системи державної влади, що утворюються Президентом, Парламентом та Урядом України. При цьому дискусійною варто визнати точку зору, що суб'єкти забезпечення соціально-економічної безпеки не мають субординаційної підпорядкованості. Зауважимо, що суб'єкти досліджуваної діяльності утворюють ієрархічну систему органів державної влади й недержавних формувань спеціальної компетенції. Разом із тим погоджуємося, що спільність зазначених суб'єктів базується на єдності цілей і функціональної спрямованості застосування заходів адміністрування. Специфіка повноважень суб'єктів такого примусу визначається конкретною сферою забезпечення соціально-економічної безпеки держави, ґрунтується на нормах адміністративного законодавства, інших нормативно-правових актах, що визначають правовий статус уповноважених органів виконавчої влади та недержавних формувань.

Отже, цілком очевидно, що багатоаспектність проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки держави передбачає й множинність суб'єктів її вирішення. У цьому контексті справедливо звернути увагу на те, що паралельно з державними суб'єктами забезпечення соціально-економічної безпеки держави з початком економічних реформ і формування ринкових відносин стали поступово актуалізуватися недержавні структури. Останні зайняли свою нішу у сфері підтримки такої безпеки та націлені насамперед на безпеку підприємництва, власності й особистості. Діяльність таких соціальних структур передбачає реалізацію конституційного права на вільне використання людиною своїх здібностей,

майна для здійснення підприємницької діяльності й іншої, не забороненої законом економічної (господарської) діяльності. Одними з найбільш поширених організаційно-правових форм недержавних організацій, які можуть брати безпосередню участь у забезпеченні соціально-економічної безпеки держави, є такі:

- недержавні організації й особи, які надають юридичні послуги фізичним і юридичним особам;
- різного роду союзи (спілки) й асоціації підприємців, що створюються з метою координації їхньої діяльності, а також представлення та захисту інтересів;
- недержавні аудиторські організації;
- приватні охоронні підприємства;
- союзи й асоціації з розшуку й охорони;
- відокремлені підрозділи юридичних осіб, що створюються для здійснення охоронно-розшукової діяльності в інтересах власної безпеки засновника (служби безпеки) тощо.

Отже, безумовно, кожен із суб'єктів взаємодії посідає в системі своє, чітко визначене законом місце, і загалом вони (суб'єкти взаємодії) є незалежними, відокремленими формуваннями. Однак взаємодія – це складний процес, що вимагає чіткої й налагодженої організації, забезпечення узгодженості дій взаємодіючих елементів і підсистем. Така узгодженість досягається за допомогою координації – взаємодії вищого порядку.

Висновки. На підставі вищевикладеного можемо виокремити перспективні напрями розвитку публічного управління у сфері соціально-економічної безпеки держави, зокрема впровадження адвокаційності, яка спрямована на здійснення суб'єктної координації в його межах (координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, роз'яснювальної кампанії, підтримки комунікації, мобілізації й консолідації ресурсів центру та регіонів). Вона вимагає внесення змін у вітчизняне законодавство з метою усунення в ньому проблемних моментів, пов'язаних із взаємодією публічних інституцій (державних і громадських) у сфері забезпечення такої безпеки.

Список літератури:

1. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці. Серія «Державне управління». 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. 692 с.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Механізм державного управління безпекою соціально-економічних систем регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 6. С. 128–131.
4. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ КАК НАУЧНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

В статье отмечено, что подавляющее большинство глобальных процессов, конституирующих новые способы коммуникаций и деятельности, в том числе по обеспечению социально-экономической безопасности, допускают формирование и правовое оформление новых отношений, а также институтов в системе государственного управления в этой сфере. Обосновано, что обеспечение социально-экономической безопасности государства, в частности Украины, должно происходить с помощью системного определения вызовов ей в рамках отдельного научного направления.

Ключевые слова: государственное управление, социально-экономическая безопасность, публично-правовое обеспечение, вызовы.

PUBLIC AND LEGAL OF ENSURING OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE AS A SCIENTIFIC DIRECTION

It is noted that the overwhelming majority of the global processes, which constitute the new ways of communication and activity, including the ones, which concern the provision of social and economic security, allows the formation and legalization of new relations, as well as institutions in the system of state administration in this field. It was substantiated that the provision of social and economic security of the state, specifically Ukraine, must be carried out with the help of the systematic determination of the challenges to it within a separate scientific direction.

Key words: public administration, social and economic security of Ukraine, public and legal of ensuring, challenges.

Козачишина Т.О.

Національна академія державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасні макроекономічні умови формування та здійснення бюджетно-податкової політики в Україні. Оцінено взаємовплив бюджетно-податкових показників і валового внутрішнього продукту. Проведено аналіз практики формування й реалізації політики у сфері доходів бюджетів. Здійснено оцінювання факторів, які визначали політику у сфері видатків бюджетів. Проаналізовано взаємозв'язок бюджетно-податкової політики та динаміки бюджетного дефіциту. Проведено SWOT-аналіз для виявлення позитивного й негативного впливу зовнішнього та внутрішнього середовища на формування й реалізацію бюджетно-податкової політики в Україні.

Ключові слова: бюджетно-податкова політика, доходи бюджету, видатки бюджету, бюджетний дефіцит, SWOT-аналіз.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку ринкової системи, які характеризуються нестабільністю і схильністю до різких спадів і піднесенень в економіці, що, у свою чергу, може супроводжуватися різким підвищенням безробіття й інфляції, роль бюджетно-податкової політики в державному управлінні фінансами та державному управлінні загалом зростає. Саме бюджетно-податкова політика є тим складником державного управління, що дає змогу, з одного боку, уникнути різкого спаду економіки під час кризи, а з іншого боку, не допустити її «перегріву» під час економічного піднесення. Складна макроекономічна ситуація в Україні зумовлює потребу аналізу сучасних викликів і загроз бюджетно-податковій політиці для розробки тактичних і стратегічних заходів, спрямованих на збільшення доходів та оптимізацію видатків бюджету, збалансування дохідної й видаткової частин бюджету, зменшення податкового та боргового навантаження, забезпечення макрофінансової стабільності й відновлення структурно збалансованого економічного зростання тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам проведення бюджетно-податкової політики за різних макроекономічних умов приділяло увагу багато відомих учених, серед яких – В. Дем'янишин, А. Крисоватий, І. Лук'яненко, Б. Малиняк, В. Мельник, В. Письменний, Д. Серебрянський, М. Сидорович, А. Соколовська, І. Чугунов, С. Швець та

інші. Однак у зв'язку зі змінами, що відбуваються в соціально-політичному й економічному житті України, важливо проводити постійний моніторинг стану формування та реалізації бюджетно-податкової політики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасних викликів і загроз формування й реалізації бюджетно-податкової політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останніми роками бюджетно-податкова політика України формується й реалізовується в умовах складних суспільно-політичних перетворень і макроекономічної нестабільності. Так, у 2013 р. на бюджетно-податкову політику впливали уповільнення темпів зростання світової економіки та зниження сукупного попиту, зокрема, і на вітчизняну продукцію. У 2014–2015 рр. на бюджетно-податкову політику значний вплив здійснювали накопичені зовнішні та внутрішні соціально-економічні й політичні дисбаланси, несприятлива цінова кон'юнктура на світових ринках, анексія Автономної Республіки Крим і військовий конфлікт на сході України, що призвели до торговельних обмежень з боку Російської Федерації й втрати виробничих потужностей, інфраструктури та руйнування господарських зв'язків. У 2016 р. бюджетно-податкова політика визначалась поступовою макроекономічною стабілізацією, що характеризувалось відновленням економічної активності суб'єктів господарювання насамперед унаслідок збільшення інвестиційного та спожив-

чого попиту. У 2017 р. на бюджетно-податкову політику впливало подальше покращення макроекономічної ситуації через прискорення темпів зростання як світової, так і національної економіки, а також формування сприятливої для України кон'юнктури на зовнішніх ринках.

Одним із найважливіших завдань бюджетно-податкової політики держави є забезпечення оптимального рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетні доходи й видатки. Як наголошують Д.М. Серебрянський, А.М. Вдовиченко, А.І. Зубрицький, створення ВВП та його стійке зростання є важливим спільним економічним інтересом бізнесу, населення й держави, адже в інших аспектах уподобання цих трьох суб'єктів економічних відносин суттєво відрізняються, що проявляється в різних формах суперечностей. З метою їх мінімізації держава як головний регулятор економічних відносин має створювати умови для якісного та продуктивного відтворення економіки головним чином за рахунок установлення максимально прозорих, зрозумілих і справедливих правил розподілу та перерозподілу ВВП [1, с. 45]. Бюджетно-податкова політика має бути спрямована на забезпечення виконання цих умов, адже від оптимального й ефективного перерозподілу ВВП залежить макроекономічна стабільність у державі. Якщо рівень перерозподілу перебуває в межах 30%, то платники податків відчують економічну свободу. У разі перевищення цих меж платники податків починають оцінювати, чи ефективно використовуються їхні кошти державними інститутами, і паралельно впроваджувати у свою діяльність заходи з оптимізації оподаткування. У результаті фінансова система набуває рис розбалансованості з усіма її негативними наслідками.

З 2015 р. рівень перерозподілу ВВП через доходи й видатки зведеного бюджету перевищив 30% (таблиця 1).

У середньому за 5 останніх років рівень перерозподілу ВВП через доходи зведеного бюджету становив 31,7%, а через видатки зведеного бюджету – 34,4%. Така ситуація створює серйозну загрозу для національної економіки, адже за умов недостатньо розвинутих державних інститутів з'являються стимули до рентоорієнтованої поведінки, спрямованої на отримання додаткового доходу за рахунок політичного процесу.

Крім того, у 2015–2017 рр. темпи приросту доходів зведеного бюджету перевищували темпи зростання ВВП, що свідчить про інтенсивне розширення дохідної частини бюджетів, яке відбувалось за рахунок як інфляційного й девальваційного чинників, так і якісних змін в адмініструванні податків. Так само у 2015–2017 рр. темпи приросту видатків зведеного бюджету перевищували темпи зростання ВВП, що є негативною тенденцією, зумовленою низкою причин [4, с. 36–37]:

- наявністю додаткових витрат, пов'язаних із забезпеченням проведення фінансових операцій у бюджетній сфері;

- заміщенням кожної додаткової одиниці, сплаченої реальним сектором у вигляді податків, для фінансування бюджету;

- наявністю викривленого механізму розподілу витрат між тими, хто отримує бюджетні кошти, що не відповідають пропорційним обсягам створення такими споживачами товарів і послуг в економіці;

- система забезпечення фінансування різних економічних програм не зумовлює підвищення зацікавленості суб'єктів господарювання до більш ефективного використання фінансових ресурсів;

- викривлення процесу ціноутворення на ринку товарів і послуг за рахунок спотворенням системи розподілу ресурсів між суб'єктами господарювання під час формування пропозиції продукції сектора загальнодержавного управління;

Таблиця 1

Динаміка бюджетних показників і їх рівень розподілу через ВВП в Україні у 2013–2017 рр.

Показник	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Номинальний ВВП, млрд грн	1465,2	1586,9	1988,5	2385,4	2982,9
Темп приросту, %	4,3	8,3	25,3	20,0	25,0
Доходи зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	442,8	456,1	652,0	782,9	1017,0
Темп приросту, %	-0,6	3,0	43,0	20,1	29,9
у % до ВВП	30,2	28,7	32,8	32,8	34,1
Видатки зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	505,8	523,1	679,9	835,8	1057
Темп приросту, %	2,7	3,4	30,0	22,9	26,5
у % до ВВП	34,5	33,0	34,2	35,0	35,4

Складено автором на основі [2; 3]

– система надання послуг бюджетною сферою має менш ефективний спосіб реалізації щодо забезпечення аналогічною продукцією суб'єктів господарювання на ринкових засадах.

Бюджетно-податкова політика України останніми роками була орієнтована на максимальне зростання дохідної частини бюджетів, що в складних макроекономічних умовах дало змогу фінансувати головні бюджетні видатки (таблиця 2).

У 2013–2017 рр. стабільними темпами зростали податкові надходження до зведеного бюджету, що зумовлено постійним унесенням змін до податкового законодавства, які покращили адміністрування податків і зборів, створили більш рівні та справедливі умови оподаткування, а також підвищили наповнюваність бюджетів. Неподаткові надходження до зведеного бюджету скоротилися лише у 2016 р. порівняно з 2015 р., що пов'язано зі зменшенням надходження коштів, які перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України», на 38,3%, або на 23639,8 млн грн. Доходи

від операцій з капіталом зведеного бюджету протягом 2013–2017 рр. не мали стійкої тенденції до зростання/зменшення, адже їх надходження до бюджетів залежить від політики управління державною власністю у відповідному році. Офіційні трансферти зведеного бюджету у 2013–2017 рр. також не відрізнялися стабільністю надходжень, адже залежали від рішень іноземних держав і міжнародних організацій щодо надання чи ненадання Україні фінансової підтримки. Цільові фонди зведеного бюджету різко збільшилися тільки у 2017 р., що зумовлено надходженням конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, у сумі 29667,2 млн грн.

Результативність бюджетно-податкової політики відображається в рівні досягнення запланованих бюджетних показників. У частині доходів зведеного бюджету України у 2013–2014 рр. спостерігалось невиконання планових показників, а у 2015–2017 рр. – їх перевиконання (рисунок 1).

Таблиця 2

Динаміка доходів зведеного бюджету України в розрізі джерел формування у 2013–2017 рр., млрд грн

Показник	Роки					Темп приросту, %	
	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	2017/2016
Податкові надходження	354,0	367,5	507,6	650,8	828,2	134,0	27,3
Неподаткові надходження	85,0	80,6	140,2	125,5	154,6	81,9	23,2
Доходи від операцій з капіталом	1,6	2,0	1,8	1,6	2,2	37,5	37,5
Офіційні трансферти	1,5	5,4	1,9	4,2	1,6	6,7	-61,9
Цільові фонди	0,7	0,6	0,5	0,8	30,4	4242,9	3700,0
Усього доходів	442,8	456,1	652,0	782,9	1017,0	129,7	29,9

Складено автором на основі [2]

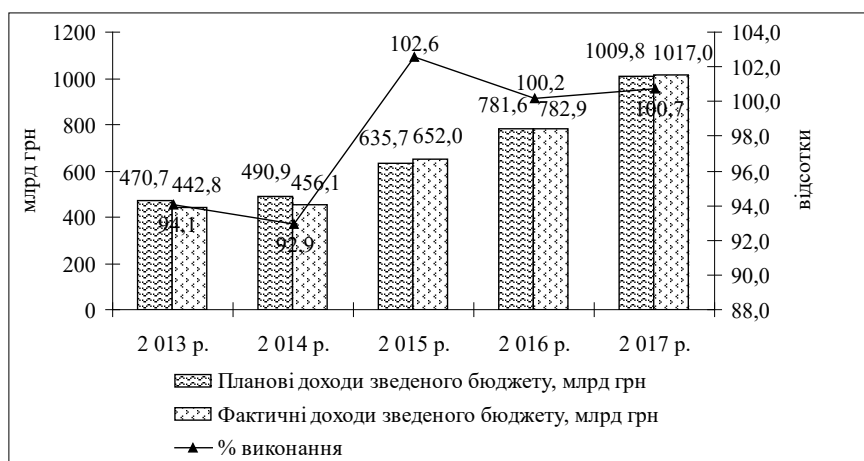


Рис. 1. Рівень виконання зведеного бюджету України за доходами у 2013–2017 рр.

Складено автором на основі [2]

Виконання дохідної частини зведеного бюджету у 2013–2014 рр. відбувалось в умовах зменшення промислового виробництва, імпорту товарів, низького рівня інфляції та зростання збитків підприємств, що суттєво відобразилися на фактичному виконанні планових показників доходів. Виконання дохідної частини зведеного бюджету у 2015–2016 рр. відбувалося в умовах розгортання інфляційних і девальваційних процесів, а також зменшення промислового виробництва, скорочення імпорту товарів, зростання збитків підприємств. Проте якісне покращення податкового законодавства в частині адміністрування податків і створення більш рівних і справедливих умов оподаткування забезпечили перевищення фактичних показників доходів над плановими.

Бюджетно-податкова політика України останніх років спрямована на задоволення необхідних державних потреб за рахунок збільшення видаткової частини бюджетів (таблиця 3).

Протягом 2013–2017 рр. спостерігалось зростання за всіма видатковими статтями зведеного бюджету. Так, збільшення видатків зведеного бюджету на оборону пов'язано з необхідністю забезпечення обороноспроможності держави у зв'язку зі збройним конфліктом із Російською Федерацією. Пріоритетне фінансування оборони призводить до витіснення фінансування інших напрямів видатків, унаслідок чого гальмується зростання соціальних стандартів, заробітних плат у бюджетній сфері та розгортання капітального будівництва інфраструктурних проектів. Зрос-

тання видатків зведеного бюджету на громадський порядок, безпеку й судову владу також зумовлено військовим конфліктом на Сході України, що призвів до активізації дій державних інститутів щодо підвищення громадського порядку, безпеки, боротьби зі злочинністю та охорони державного кордону, закупівлі військової зброї й техніки, а також здійсненням реформування правоохоронних органів та органів судової влади. Військові дії на Донбасі зумовили збільшення видатків зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, адже бюджетами всіх рівнів забезпечується державна підтримка тимчасово переміщених осіб, військовослужбовців, постраждалих і сімей загиблих. Крім того, значне збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення зумовлено політикою держави, що спрямована на підвищення соціальних стандартів життя громадян, відповідно, збільшення обсягу їхніх доходів і захисту доходів від знецінення. Видатки зведеного бюджету на охорону навколишнього природного середовища збільшилися у зв'язку з необхідністю фінансування заходів з утилізації сміття й ліквідації іншого забруднення навколишнього природного середовища через критичну екологічну ситуацію в Україні. Зростання видатків зведеного бюджету на загальнодержавні функції відбулося за рахунок підвищенням заробітних плат державних службовців згідно з вимогами законодавства про державну службу, а також необхідності витрачання коштів на обслуговування державного боргу під тиском девальвації гривні. Видатки зведеного бюджету на житлово-комунальне господарство зростали

Таблиця 3

Динаміка видатків зведеного бюджету України в розрізі функціональної класифікації у 2013–2017 рр., млрд грн

Показник	Роки					Темп приросту, %	
	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	2017/2016
Загальнодержавні функції	61,7	76,8	117,7	134,3	166,3	169,5	23,8
Оборона	14,8	27,4	52	59,4	74,4	402,7	25,3
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,4	44,9	55	72	88,5	124,6	22,9
Економічна діяльність	50,7	43,6	56,3	66,2	102,9	103,0	55,4
Охорона навколишнього природного середовища	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	30,4	15,9
Житлово-комунальне господарство	7,7	17,8	15,7	17,5	27,2	253,2	55,4
Охорона здоров'я	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	66,2	35,6
Духовний і фізичний розвиток	13,7	13,8	16,2	16,9	24,3	77,4	43,8
Освіта	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	68,6	37,5
Соціальний захист і соціальне забезпечення	145,1	138,0	176,3	258,3	285,8	97,0	10,6
Усього видатків	505,8	523,1	679,9	835,8	1057	109,0	26,5

Складено автором на основі [2]

завдяки реформі бюджетної децентралізації, в результаті якої місцеві бюджети отримали додаткові фінансові ресурси, що спрямовувалися на закупівлю комунальної техніки, капітальний ремонт доріг, проведення термомодернізації житлового фонду та соціальних об'єктів, реалізацію проектів з енергоефективного освітлення населених пунктів. Збільшення видатків зведеного бюджету на економічну діяльність пов'язано передусім із фінансуванням широкомасштабного ремонту й будівництва доріг в Україні. Як зазначають Б.С. Малиняк і В.В. Письменний, видатки зведеного бюджету аж ніяк не відображають реальних масштабів державної підтримки національної економіки. Адже, на протипагу бюджетному фінансуванню, в досліджуваному періоді превалювали непрямі шляхи отримання допомоги з боку держави через піль-

гове оподаткування, реструктуризацію податкової заборгованості, надання податкових розстрочень і відстрочень. На практиці це проявилось в списанні фінансових санкцій, нарахованих за несвочасну сплату податкових платежів підприємствами окремих галузей національної економіки. В умовах обмеженості бюджетних коштів такі дії для економіки стали деструктивними факторами її розвитку, а для держави – зайвими бюджетними втратами [5, с. 74]. Зростання видатків зведеного бюджету на соціальну сферу, зокрема духовний і фізичний розвиток, освіту й охорону здоров'я, зумовлено зростанням посадових окладів працівників бюджетної сфери, а також підвищенням цін на продукти харчування та медикаменти, зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги, що збільшили вартість утримання установ соціальної сфери.



Рис. 2. Рівень виконання зведеного бюджету України за видатками у 2013–2017 рр.

Складено автором на основі [2]

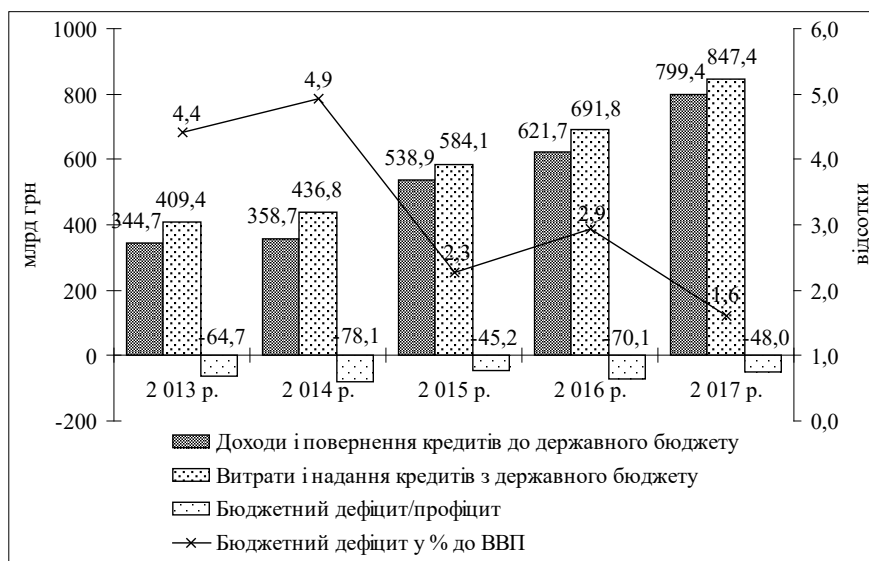


Рис. 3. Динаміка дефіциту Державного бюджету України у 2013–2017 рр.

Складено автором на основі [2]

Про недостатню результативність бюджетно-податкової політики у 2013–2017 рр. свідчить невиконання запланованих показників видатків зведеного бюджету України (рисунок 2).

У 2013–2017 рр. середній рівень виконання планових показників видатків зведеного бюджету України становив 92,8%. Фактичне невиконання запланованих показників видатків свідчить про неефективність макроекономічного прогнозування за основними видатковими статтями та відсутність чітких макроекономічних орієнти-

рів. Усе це справляє вкрай негативний вплив на бюджетно-податкову політику, знижує ефективність економічної діяльності, унеможлиблює виконання державою свої соціальних зобов'язань на достатньому рівні.

Одним із найважливіших напрямів бюджетно-податкової політики в Україні у 2013–2017 рр. була політика бюджетного дефіциту, що пов'язано з наявністю значного розриву між бюджетними надходженнями та витратами (рисунок 3).



Рис. 4. SWOT-аналіз бюджетно-податкової політики України

Складено автором самостійно

Протягом 2013–2017 рр. в Україні спостерігався значний дефіцит державного бюджету, який у 2013–2014 рр. перевищував безпечний для держави рівень у розмірі 3% від ВВП. У 2015–2017 рр. рівень дефіциту державного бюджету перебував у безпечних межах. Помірне значення бюджетного дефіциту у відсотках до ВВП в умовах відновлення економічного зростання вказує на позитивну величину фіскального імпульсу, що означає проведення стимулювальної бюджетно-податкової політики, яка зробила свій внесок у поживлення економічної діяльності. Проте необхідність фінансування бюджетного дефіциту за умов відсутності значних неборгових джерел його покриття призвела до значного зростання державного боргу. Значні обсяги державного боргу та його залучення переважно в іноземній валюті викликають високі ризики для макроекономічної стабільності. Лише макрофінансова стабілізація й відновлення економічного зростання, утримання помірного бюджетного дефіциту та проведення активних бюджетно-податкових реформ з високою ймовірністю визначатимуть зменшення боргових ризиків для економічної ситуації в державі.

Здійснений аналіз викликів і загроз бюджетно-податкової політиці України на сучасному етапі розвитку буде неповним без проведення SWOT-аналізу, який допомагає виявити позитивний і негативний вплив зовнішнього та внутрішнього середовища на формування й реалізацію бюджетно-податкової політики. До факторів внутрішнього середовища зарахуємо сильні сторони (Strengths) і слабкі сторони (Weaknesses), до факторів зовнішнього середовища включимо можливості (Opportunities) і загрози (Threats) бюджетно-податкової політиці, як відображено на рисунку 4.

Виконаний аналіз передбачає виявлення сильних сторін (це наявні особливості, які містять

основу для розвитку), слабких сторін (це наявні особливості, які ускладнюють умови для розвитку), можливостей (відсутні, але такі, що можуть виникнути, створитися або бути створені в майбутньому, умови, сприятливі для розвитку) і загроз (відсутні, але такі, що можуть виникнути, створитися або бути створені в майбутньому, умови, несприятливі і навіть небезпечні для розвитку) бюджетно-податкової політики в Україні. Позитивний вплив матимуть виявлені потужні сторони та перспективи формування й реалізації бюджетно-податкової політики, тоді як негативний вплив на її проведення мають слабкі сторони та виявлені загрози.

Висновки. Отже, проведений аналіз викликів і загроз бюджетно-податковій політиці України показав її важливість для формування доходів бюджетів, які є фінансовою гарантією виконання державою своїх видаткових зобов'язань. Бюджетно-податкова політика в Україні наразі не перетворилася на повноцінний стимул для здійснення структурних соціально-економічних реформ, а значна частина рішень у сфері бюджетно-податкової політики стала предметом зовнішніх і внутрішніх політичних домовленостей. У проведенні бюджетно-податкової політики склалася неоднозначна ситуація. З одного боку, держава обмежена у здійсненні ліберальної бюджетно-податкової політики через неможливість скорочення більшості видатків бюджету. З іншого боку, держава також неспроможна продовжувати патерналістську політику, адже переобтяжена фіскальним пресом національна економіка не генерує достатньої кількості доходів бюджету. Бюджетно-податкова політика має стати складником розбудови економічної моделі, яка базується на засадах економічного прагматизму, підприємницької ініціативи й консолідованої суспільної відповідальності.

Список літератури:

1. Серебрянський Д.М., Вдовиченко А.М., Зубрицький А.І. Оцінювання рівня та ефективності перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 45–57.
2. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 13.09.2018).
3. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 13.09.2018).
4. Швець С.М. Оцінка впливу сукупних бюджетних витрат на темпи економічного зростання України. *Економіка і прогнозування*. 2012. № 2. С. 35–46.
5. Малиняк Б.С., Письменний В.В. Проблематика бюджетних видатків на економічну діяльність. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2011. № 3. С. 67–77.

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены современные макроэкономические условия формирования и осуществления бюджетно-налоговой политики в Украине. Осуществлена оценка взаимовлияния бюджетно-налоговых показателей и валового внутреннего продукта. Проведен анализ практики формирования и реализации политики в сфере доходов бюджетов. Осуществлена оценка факторов, которые определяли политику в сфере расходов бюджетов. Проанализирована взаимосвязь бюджетно-налоговой политики и динамики бюджетного дефицита. Проведен SWOT-анализ для выявления положительного и отрицательного влияния внешней и внутренней среды на формирование и реализацию бюджетно-налоговой политики в Украине.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетный дефицит, SWOT-анализ.

MODERN CHALLENGES AND THREATS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF FISCAL POLICY IN UKRAINE

In the article the current macroeconomic conditions for the formation and implementation of fiscal policy in Ukraine is considered. The mutual influence of budget-tax indicators and gross domestic product is estimated. The analysis of the practice of formation and implementation of the policy in the field of budget revenues is carried out. The factors that determined the policy in the field of budget expenditures are evaluated. The relationship between fiscal policy and budget deficit dynamics is analyzed. A SWOT-analysis for identify the positive and negative impact of the external and internal environment on the formation and implementation of fiscal policy in Ukraine is conducted.

Key words: fiscal policy, budget revenues, budget expenditures, budget deficit, SWOT analysis.

Крук С.І.

Головне управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті проведено аналіз наукових основ переваг застосування інституційного підходу як ефективного державно-управлінського інструменту у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи в системі державного управління: принципи, суб'єктів, об'єкт, управлінську інституційну діяльність тощо.

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

Постановка проблеми. Питання створення системи державного управління у сфері безпеки й оборони за умови внутрішньо- та зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії, формування нових завдань суб'єктам, які вживають заходи в цій сфері, є закономірною реакцією на тенденції й безпосередні виклики та загрози нацбезпеці нашої держави. Тому так важливо комплексно дослідити елементи й напрями розвитку цієї системи, зокрема інституціоналізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості здійснення внутрішньо- та зовнішньополітичної діяльності України певною мірою розглядаються різними галузями науки, а саме: міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Варто зазначити, що здебільшого ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з іншого – зовнішньої. Окремі аспекти державно-правового регулювання здійснення безпекової діяльності України розглядали в дослідженнях М. Баймуратов, Ю. Барабаш, М. Білоусова, С. Войцеховська, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторака, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3].

Постановка завдання. Разом із тим необхідно провести комплексне дослідження внутрішньо- й зовнішньополітичного аспекту діяльності системи органів державної влади України у сфері національної безпеки, їхньої участі в її забезпеченні відповідними механізмами публічного управління. Усе це й становить мету дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Як продовження думок С. Домбровської та С. Полторака [1] можемо зазначити, що державне управління у сфері забезпечення національної безпеки у внутрішньо- й зовнішньополітичній сферах щодо неї як об'єкта впливу охоплює таке:

1) суттєвий вплив на реалізацію політики у сфері національної безпеки, є стратегічним складником процесу реалізації державної політики національної безпеки;

2) реалізується в межах чинної нормативно-правової бази з питань національної безпеки;

3) запроваджується з метою створення ефективних механізмів державного управління, що спрямовані на захист національних інтересів України;

4) має стратегічний характер, поєднує системний і ситуаційний підходи в процесі реалізації;

5) стратегічний пріоритет забезпечення національної безпеки щодо мінімізації та нейтралізації наявних і потенційних загроз національній безпеці в різних сферах суспільно-політичного, військового та соціально-економічного життя України.

Дослідники [1; 3] консолідовано підходять до характеристики процесу забезпечення національної безпеки й оборони України у внутрішньо- та зовнішньополітичній сферах, визначаючи його як такий, що передбачає:

– захист суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності державного кордону країни;

– протидію спробам суміжних держав реалізувати наміри щодо територіального розмежування спільного державного кордону на власну користь;

– реалізацію її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів;

– протидію розвідувально-підривній і терористичній діяльності іноземних спеціальних служб;

– урегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжним з Україною державами;

– розвиток дружніх взаємних відносин із суміжними країнами, виходячи з усталених принципів і норм міжнародного права;

– ужиття комплексних політико-дипломатичних заходів із локалізації, деескалації та врегулювання конфліктів, а також ліквідація їх наслідків між Україною й сусідніми країнами тощо.

Жодним чином не применшуючи вклад учених у досліджуваній сфері національної безпеки й оборони України, зазначимо, що більшість їхніх наукових розробок проводилася в умовах стабільної та прогнозованої військово-політичної обстановки на всій території України. Тому механізми державного управління в цій сфері розроблено й адаптовано насамперед до мирного часу в умовах відсутності потенційної військової агресії з боку сусідніх держав на суверенну територію України.

Проте аналіз міждержавних військово-політичних відносин України із сусідніми державами дає підстави стверджувати, що стратегічно важливим завданням внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності нашої країни щодо забезпечення національної безпеки є вжиття комплексних заходів щодо зміцнення обороноспроможності та забезпечення захисту суверенітету, територіальної цілісності, а також непорушності державних кордонів України. У цьому контексті можемо відзначити, що увага теоретиків і практиків державного управління має бути спрямована на дослідження проблем охорони й оборони державного кордону в умовах військової агресії. Отже, важливим завданням є визначення елементів системи державного управління у сфері безпеки українсько-російського державного кордону, зокрема його механізмів реалізації.

Учений П. Лисак зазначає, що в умовах військової агресії на суверенну територію тієї або іншої країни механізми державного управління у сфері безпеки її кордону являють собою «комплекс організаційних, політичних, правових, військових, безпекових та інших заходів, спрямованих на реалізацію завдань національної безпеки щодо охорони й оборони державного кордону, що передбачає координацію та взаємодію компетентних органів державної влади з метою протидії внутрішнім і зовнішнім викликам і загрозам,

захисту державного суверенітету, територіальної цілісності та незалежності» [4].

Отже, постає питання щодо необхідності вдосконалення механізмів державного управління у сфері безпеки й оборони через реалізацію внутрішньої та зовнішньополітичної діяльності України в умовах зовнішньої агресії, що зумовлена потребою забезпечити не тільки захист суверенітету, безпеки, територіальної цілісності й непорушності державних кордонів, а й реалізацію політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів. При цьому аналіз наукових джерел у цій сфері міжнародно-правових відносин дає підстави відзначити базові її складники, базис розвитку яких становить у тому числі дотримання таких принципів:

1) принципу суверенної рівності держав, який означає повагу їхнього суверенітету та юридичної рівноправності в міжнародних відносинах. Із цього випливає обов'язок кожної держави поважати право іншої держави здійснювати законодавчу, виконавчу й судову владу в межах своєї території без втручання з боку інших держав, на цій основі самостійно реалізовувати свої права й обов'язки як суб'єкта міжнародного права. Другий складник цього принципу означає юридичну рівність усіх держав незалежно від відмінностей економічного, соціального, політичного або іншого характеру;

2) принципу забезпечення територіальної цілісності, основний зміст якого полягає в забороні застосування сили, чи її погрози, або інших дій, спрямованих проти територіальної цілісності, незалежності, або будь-якої зміни юридичного титулу на суверенну територію держави. Дотримання принципу забезпечується шляхом максимального використання державного потенціалу, що спрямовується на захист території держави від будь-яких зовнішніх посягань з боку інших держав;

3) принципу непорушності (недоторканності) державних кордонів, основний зміст якого зобов'язує держави світу утримуватись від будь-яких посягань на встановлені державні кордони сусідніх держав. Дотримання принципу забезпечується шляхом визнання державами наявних національних державних кордонів як юридично встановлених згідно з міжнародним правом і відмови від будь-яких територіальних зазіхань;

4) принципу мирного врегулювання інцидентів і конфліктних ситуацій, основний зміст якого полягає в мирному (безконфліктному) врегулюванні нагальних питань міждержавних відносин без використання військової сили або погрози її застосування. Дотримання принципу забезпечується шляхом урегулювання конфліктних

ситуацій виключно політико-дипломатичними, невійськовими методами, що не передбачають військові протистояння між сусідніми державами;

5) принципу забезпечення дотримання прав і свобод громадян під час перетину державного кордону, основний зміст якого полягає в необхідності дотримання державами прав і свобод людей, що перетинають державні кордони. Дотримання принципу забезпечується шляхом упровадження максимально прозорих та ефективних процедур прикордонного контролю для законослужняних громадян і визначення особливостей здійснення прикордонного контролю окремих категорій осіб відповідно до міжнародної практики тощо.

На підставі проведеного дослідження варто зазначити, що державне управління у сфері національної безпеки через реалізацію внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності передбачає реалізацію низки завдань, які покликані забезпечити безпечне функціонування цієї сфери як об'єкта державного управління, а саме:

1) захист суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності державного кордону України на всій його протяжності;

2) недопущення незаконної зміни суміжної державою лінії спільного державного кордону;

3) урегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону на всій його протяжності;

4) мінімізацію загроз державному суверенітету, створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаних кордонів;

5) формування мережі союзництва як з окремими державами (шляхом укладення угод про спільну оборону або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями (шляхом участі в механізмах колективної безпеки);

6) розвиток особливого партнерства з НАТО на основі Хартії про особливе партнерство від 9 липня 1997 року, Плану дій Україна – НАТО, прийнятого у 2002 році, і Річних національних програм співробітництва Україна – НАТО як пріоритетний напрям своєї безпекової політики;

7) розвиток і поглиблення стратегічного партнерства зі Сполученими Штатами Америки на основі Хартії про стратегічне партнерство Україна – США від 19 грудня 2008 року як один із головних зовнішньополітичних пріоритетів;

8) ужиття комплексних політико-дипломатичних заходів із локалізації, деескалації та врегулювання конфлікту, а також ліквідації їх наслідків між Україною та Російською Федерацією;

9) активізацію політичного діалогу з Російською Федерацією, поглиблення торговельно-економічних і соціально-культурних взаємовідносин і взаємовигідного співробітництва в різних сферах за умов повернення Росії у відносинах з Україною в міжнародно-правове поле, виведення російських військових підрозділів з окупованих нею територій України, відшкодування завданих утрат і відновлення територіальної цілісності України;

10) формування нового зовнішньополітичного позиціонування України у світі в умовах нестабільності глобальної системи безпеки.

Отже, метою державного управління у сфері національної безпеки України є провадження ефективної внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності держави за різних умов. Реалізація нею політики забезпечення національної безпеки в зовнішньополітичній сфері вимагає оновлення вітчизняного законодавства, а у внутрішньополітичній сфері відбувається в контексті дотримання вимог Стратегії національної безпеки України, Закону України «Про національну безпеку України» тощо [5]. Це необхідно для захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, а також відновлення територіальної цілісності Української держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій. Досягнення цієї мети передбачає вирішення органами державного управління у сфері внутрішньо- й зовнішньополітичної діяльності України низки завдань. Зважаючи на ту обставину, що державне управління у сфері національної безпеки здійснюється за багатьма напрямками, постає необхідність у визначенні сукупності завдань, а також їх групуванні за певними критеріями.

Обсяг і складність завдань, що вирішують суб'єкти державного управління у сфері національної безпеки, залежать від проведеного на основі моніторингу оцінювання тих чи інших безпекогенних чинників, ступеня їх небезпеки й можливих наслідків у випадку реалізації. Зважаючи на те що розкриття завдань системи державного управління в цій сфері за умови внутрішньо- та зовнішньополітичної діяльності за всіма згаданими вище критеріями займе істотну частину дослідницької роботи, вони становитимуть предмет наших подальших наукових досліджень.

Висновки. Отже, система державного управління у сфері забезпечення національної безпеки – складне поняття, зміст якого охоплює такі основні складові елементи:

– суб'єктів державного управління, тобто органи державної влади, а також недержавні інституції, які долучаються до процесу формування державної політики у сфері національної безпеки;

– об'єкти державного управління, тобто сферу національної безпеки, що перебуває під організуючим впливом держави з метою забезпечення її необхідного рівня для оптимального розвитку держави, суспільства та особистості;

– управлінську діяльність (процес), тобто певні суб'єктно-об'єктні відносини або суб'єктно-суб'єктні (як несубординаційні), через які реалі-

зуються прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами державного управління.

З огляду на зазначене, обстоюється позиція, що національна безпека відзначається процесами інституціоналізації. Вони, у свою чергу, забезпечуються такими елементами системи державного управління, як принципи, суб'єкти, механізми, інструменти, ресурси тощо.

Список літератури:

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

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье проведен анализ научных основ преимуществ применения институционального подхода как эффективного государственно-управленческого инструмента в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять следующие элементы в системе государственного управления: принципы, субъектов, объект, управленческую институциональную деятельность и т.п.

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

INSTITUTIONALIZATION OF NATIONAL SECURITY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

The scientific framework concerning the advantages of using institutional approach as an effective state management instrument in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following elements of system of this state management: principles, subjects, object, managerial institutional activity, etc.

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

Опар Н.В.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено питанням реалізації державної політики щодо забезпечення якості вищої освіти в Україні. Обґрунтовано, що якість суспільства залежить від якості вищої освіти. Визначено, що чинна система забезпечення якості вищої освіти в Україні складається з її зовнішньої та внутрішньої оцінки. Проаналізовано та описано систему забезпечення якості вищої освіти згідно з новою редакцією Закону України «Про вищу освіту». Виокремлено основні механізми забезпечення якості вищої освіти в Україні згідно із цим Законом.

Ключові слова: вища освіта, якість, система забезпечення якості вищої освіти, ліцензування, акредитація.

Постановка проблеми. Нині все частіше порушуються питання, пов'язані із забезпеченням якості вищої освіти в Україні. Спостерігається зростання кількості наукових публікацій, присвячених опису безлічі прикладів реалізації систем управління якістю. Цей процес можна вважати закономірним, оскільки Україна, приєднавшись до Болонського процесу, нарівні з іншими учасниками прийняла на себе зобов'язання щодо реалізації певної програми дій у сфері забезпечення якості освіти. Держави – учасники процесу мають підтримувати подальший розвиток системи забезпечення якості закладів вищої освіти на національному і загальноєвропейському рівнях та наголошують на необхідності створення спільних критеріїв і методологій із забезпечення якості вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час написання статті були використані праці дослідників, які вивчали питання якості вищої освіти загалом та проблеми функціонування системи забезпечення якості вищої освіти в Україні зокрема. Серед них – праці С. Архипової, Л. Белової, О. Вереса, В. Креміня, О. Ляшенко, Ю. Нерядова, С. Ніколаєнко, І. Потаї,

О. Потія, Ю. Романенко, І. Шайдурта ін. Проте, незважаючи на вагомі дослідження з питань якості вищої освіти, проблема забезпечення її якості в Україні залишається все ще не досить вивченою.

Постановка завдання. Головним завданням дослідження на основі вивчення публікацій з цієї теми та на підставі системного аналізу Закону України «Про вищу освіту» у новій редакції було

з'ясувати особливості наявного стану забезпечення якості вищої освіти в Україні та окреслити перспективи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальновідомо, що від якості вищої освіти в країні залежить її майбутнє, оскільки система вищої освіти формує найважливіше багатство держави – людський потенціал. Тому цілком справедливим є твердження, що підвищення якості вищої освіти і його вплив на розвиток економіки має стати стратегічним національним пріоритетом України. Можна виділити низку причин, які стимулювали роботу у сфері якості вищої освіти. Головна із них – перегляд самого поняття «якість» стосовно вищої освіти та навчального закладу.

Зацікавленими сторонами у забезпеченні якості вищої освіти є людина, суб'єкти господарської діяльності, суспільство і держава, оскільки вони одночасно виступають як замовник і споживач освітніх послуг. При цьому кожна із груп цікавлять різні аспекти якості вищої освіти. Надання освітніх послуг означає забезпечення якості на основі безперервного врахування вимог та очікувань споживачів та можливостей ринку праці, а також постійне поліпшення якості підготовки випускників, розробку нових освітніх програм. Також варто пам'ятати, що є певна взаємозалежність між якістю суспільства, якістю закладу вищої освіти, якістю навчального процесу та якістю випускника (див. рис. 1). Оскільки якість суспільства напряму залежить від якості підготовки випускників закладів вищої освіти, яка, своєю чергою, залежить від якості навчального

процесу та якості самого закладу вищої освіти [3, с. 19–20].

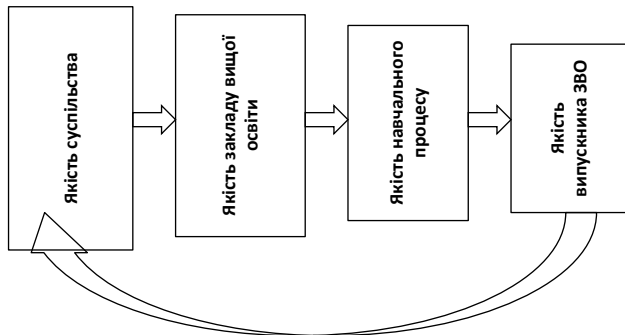


Рис. 1. Взаємозалежність між якістю суспільства, якістю закладу вищої освіти, якістю навчального процесу та якістю випускника

Перш ніж переходити до аналізу наявної системи забезпечення якості вищої освіти в Україні, розглянемо сутність цього поняття. В Україні на державному рівні поняття якості освіти закріплено у двох основних нормативно-правових актах, а саме законах України «Про освіту» та «Про вищу освіту». Так, Законом України «Про освіту» визначено, що «якість освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та/або договором про надання освітніх послуг» [5]. Закон України «Про вищу освіту», прийнятий 01 липня 2014 року, визначає якість вищої освіти як відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом вищої освіти та/або договором про надання освітніх послуг [6]. Як бачимо, ці визначення є майже ідентичними. Перше поняття визначає якість освіти загалом, а друге – безпосередньо якість вищої освіти.

Розвиваючи та узагальнюючи думку науковців, зокрема Ю. Колесникова, В. Креміна, О. Ляшенко, Н. Москаленко, Ю. Нерядова, І. Потай, І. Шайдур, можна сформулювати таке визначення досліджуваного поняття: якість вищої освіти – це відповідність всіх аспектів вищої освіти системі прийнятих вимог, соціальних норм, державних та міжнародних освітніх стандартів та їх здатність задовольняти потреби особистості, громадян та суспільства загалом. Українські вчені вважають, що якість вищої освіти складається з якості: результату вищої освіти; державних освітніх стандартів, нормативної бази, освітніх програм; навчально-методичної, лабораторної, матеріально-технічної бази вищої освіти; освітніх технологій; викладацького складу, науково-

дослідницьких кадрів; змісту освіти; виховання; управління (керівництва) тощо.

Разом з іншими країнами Європейського співтовариства Україна, приєднавшись до Болонського процесу (19 травня 2005 р. Берген (Норвегія) [9], стала на шлях вироблення єдиного розуміння якості освіти, спільного для всіх країн. У Болонській угоді якість освіти визначається як основа створення європейського простору, що має бути забезпечена на трьох рівнях:

- на рівні держави – акредитація;
- на рівні суспільства – зовнішня експертиза;
- на рівні освітньої установи – зовнішня і внутрішня експертизи.

Як зазначають дослідники Л. Белова та О. Потій, забезпечення якості вищої освіти являє собою сукупність заходів, що плануються та систематично проводяться для формування впевненості в тому, що послуги освітньої діяльності, які надаються закладом вищої освіти, а також випускники як результат освітньої діяльності відповідають визначеним вимогам до якості [3, с. 32].

Нині в Україні зовнішнім суб'єктом оцінки якості вищої освіти насамперед є держава. Якість вищої освіти визначається державою, насамперед її здатністю задовольняти цілком конкретні потреби суспільства й економіки у фахівців і наукових розробках. Вимоги до випускників закладів вищої освіти і критерії їхньої оцінки містяться в Державних стандартах вищої освіти України. Однак якщо мінімальні вимоги (набір дисциплін і зразковий їх зміст) якоюсь мірою в них сформульовані, то критеріїв оцінки відповідності цим вимогам немає [7].

Головним завданням державної оцінки якості вищої освіти є контроль дотримання державних вимог до змісту та якості підготовки фахівців. Натепер в Україні цей контроль здійснюється Департаментом атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування та Акредитаційною комісією України і забезпечується процедурами ліцензування професійно-освітніх програм, атестації й акредитації. Цей механізм забезпечує демократичний характер освітньої політики на принципах добровільності, гласності, об'єктивності [4].

Департамент атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування є структурним підрозділом Міністерства освіти і науки України. Основними завданнями Департаменту є формування та забезпечення функціонування системи підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів; формування та забезпечення реалізації держав-

ної політики з питань ліцензування освітньої діяльності, контроль за дотриманням ліцензійних умов, акредитація освітніх програм; участь у формуванні державної політики з питань забезпечення якості освіти, акредитації спеціальностей та освітніх програм; підготовка до затвердження атестаційною колегією рішень учених (науково-технічних) рад вищих навчальних закладів (наукових установ) про присвоєння вчених звань професора, доцента і старшого дослідника; проведення роботи, пов'язаної з визнанням документів про наукові ступені і вчені звання; внесення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства відповідно до компетенції департаменту тощо.

Акредитаційна комісія України є постійно діючим колегіальним органом, який забезпечує додержання вимог до атестації та акредитації вищих, професійно-технічних навчальних закладів і закладів післядипломної освіти, підприємств, установ та організацій за напрямками (спеціальностями) та професіями підготовки і перепідготовки фахівців післядипломної освіти. Акредитаційну комісію очолює голова. Головою Комісії за посадою є Міністр освіти і науки України [1].

Організація роботи Акредитаційної комісії України забезпечується Державною освітньою установою «Навчально-методичний центр з питань якості освіти» шляхом надання послуг організаційного характеру, пов'язаних з проведенням акредитації та атестації, зокрема: прийом та реєстрація матеріалів акредитаційних справ; підготовка всіх матеріалів для засідань експертних рад при Акредитаційній комісії, засідань Акредитаційної комісії; обробка результатів прийнятих рішень; підготовка та надання аналітичної інформації до МОН України, інших центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; надання публічної інформації за запитами навчальних закладів, організацій, підприємств, установ та громадян; виготовлення сертифікатів про акредитацію, свідоцтв про атестацію; організація та забезпечення роботи архіву Акредитаційної комісії тощо.

Іншими зовнішніми суб'єктами оцінки якості освітньої діяльності виступають різні рейтингові агентства, засоби масової інформації, суспільні об'єднання. Вони можуть здійснювати оцінку добровільно або на замовлення, але й у тому і в іншому разі основною метою є виявлення досягнутого рівня якості вищої освіти у закладах вищої освіти для поширення цієї інформації серед зацікавленої аудиторії. Тобто мета такого виду оцінки має суспільно-інформаційний харак-

тер, а її результати впливають на імідж закладу вищої освіти.

Внутрішнім щодо закладів вищої освіти суб'єктом оцінки є його адміністрація, яка під час здійснення оцінки може ставити перед собою такі цілі: підготовка до державної атестації; підготовка до участі в конкурсах на здобуття премій якості; посилення орієнтації управління на якісні аспекти; формування моделей і систем забезпечення й управління якістю [8]. Тобто оцінка може бути одноразовим заходом, що здійснюється у виняткових цілях, або регулярним інструментом, що служить для оперативних і стратегічних цілей управління. Внутрішня оцінка здійснюється за допомогою вивчення, аналізу та самооцінки стану й діяльності закладу вищої освіти з метою самоорганізації. Під час проведення внутрішньої оцінки відбувається збір інформації про стан освітнього середовища закладу й динаміку зміни його характеристик. Цей захід спрямований на виявлення сильних та слабких сторін в окремих компонентах вищої освіти для формування і реалізації управлінських впливів з метою підвищення якості компонентів.

Якщо під час здійснення зовнішньої державної оцінки визначається відповідність характеристик освітнього процесу і його результатів відомим вимогам, які встановлені державою і відповідають суспільним потребам і мають стратегічний характер, то внутрішня оцінка має оперативний характер і мусить бути орієнтована на різноманітні вимоги всіх груп споживачів послуг закладів вищої освіти. Установлення цільових груп споживачів є істотним для проведення оцінювання якості вищої освіти, тому що помилки в цьому разі призводять до неефективності всієї системи оцінювання.

Отже, чинна в Україні система забезпечення якості вищої освіти включає:

- внутрішнє оцінювання – процес контролю якості підготовки фахівця у закладі вищої освіти вищим керівництвом. Такий контроль здійснюється за оперативними показниками навчальної діяльності. Єдиної методики оцінювання на сьогодні немає;

- зовнішню оцінку – експертне оцінювання діяльності закладу вищої освіти шляхом акредитації та ліцензування, а також ранжування вузів. Якщо процедура проведення ліцензування та акредитації затверджені Міністерством освіти і науки України, то єдиних критеріїв і методики ранжування закладів вищої освіти немає. Рейтинги складаються комерційними компаніями і носять інформативний характер.

Новою редакцією Закону України «Про вищу освіту» (ст. 16) передбачено, що система забезпечення якості вищої освіти в Україні має складатися із системи забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості); системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти та системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [6]. Схематично систему відображено на рисунку 2.

Ця стаття регламентує також процедури та заходи, передбачені системою забезпечення якості вищої освіти. Наведемо деякі з них. Так, система забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) здійснює такі процедури та заходи, як: визначення принципів та процедур забезпечення якості вищої освіти; здійснення моніторингу та періодичного перегляду освітніх програм; щорічне оцінювання здобувачів вищої освіти, науково-педагогічних і педагогічних працівників закладу вищої освіти та регулярне оприлюднення результатів таких оцінювань на офіційному веб-сайті закладу вищої освіти, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб; забезпечення підвищення кваліфікації педагогічних, наукових і науково-педагогічних працівників; забезпечення наявності необхідних ресурсів для організації освітнього процесу; забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками закладів вищої освіти та здобувачами вищої освіти тощо. Система внутрішнього забезпечення якості за його поданням оцінюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти або акредитованими ним незалежними установами оцінювання та забезпечення якості вищої освіти на предмет її від-

повідності вимогам до системи забезпечення якості вищої освіти, що затверджуються Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [6].

Система зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти передбачає здійснення забезпечення ефективності процесів і процедур внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти; забезпечення наявності системи проведення процедур зовнішнього забезпечення якості; забезпечення наявності оприлюднених критеріїв прийняття рішень відповідно до стандартів та рекомендацій забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти; налагодження доступного і зрозумілого звітування; проведення періодичних перевірок діяльності систем забезпечення якості та механізмів роботи з отриманими рекомендаціями тощо [6].

Функціонування системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти спрямоване на забезпечення наявності та ефективності процесів і процедур зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; забезпечення наявності достатніх і збалансованих ресурсів для здійснення процесів зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; забезпечення незалежності у діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; виконання підзвітності тощо [6].

Також, проаналізувавши положення Закону України «Про вищу освіту» у новій редакції, можна виділити такі механізми забезпечення досягнення цілей якості освіти: ліцензування освітньої діяльності; акредитація освітніх програм; державний нагляд (контроль) за діяльністю навчальних закладів, що здійснюється Державною інспекцією навчальних закладів України; перевірка діяль-

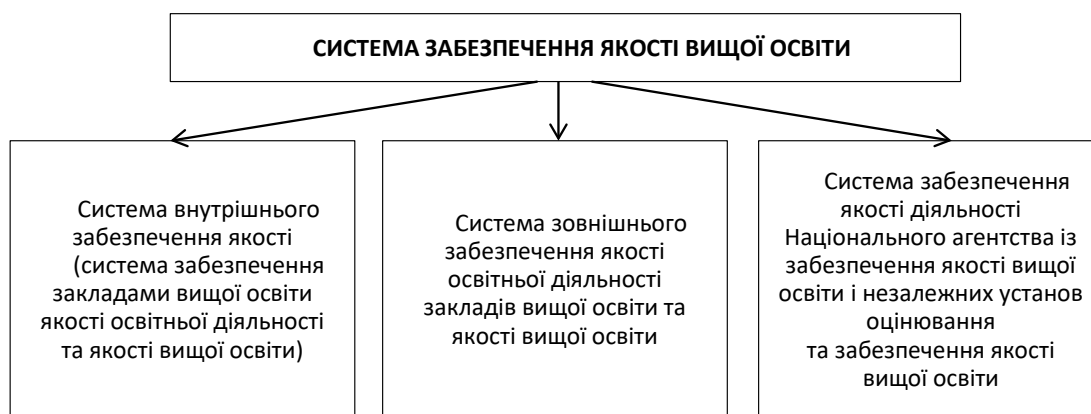


Рис. 2. Система забезпечення якості вищої освіти в Україні згідно із Законом України «Про вищу освіту»

ності системи забезпечення якості закладу вищої освіти; зовнішня (незалежна) оцінка системи забезпечення вищим навчальним закладом якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (системи внутрішнього забезпечення якості освіти); внутрішня оцінка якості вищої освіти [2].

Як бачимо, Законом України «Про вищу освіту» вперше за час функціонування вітчизняної вищої освіти унормовано національну систему забезпечення її якості згідно зі Стандартами та рекомендаціями із забезпечення якості вищої освіти в Європейському просторі. Законом передбачено зовсім іншу модель забезпечення якості вищої освіти та постійне її вдосконалення на засадах об'єктивності, відкритості та незалежності. Проте ця система ще не функціонує, оскільки Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти і досі не розпочало свою діяльність.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу зрозуміти, що чинна система забезпечення якості вищої освіти в Україні не зовсім відповідає засадам,

сформованим Європейським освітнім простором. Ця система є строго централізованою державою та вимагає постійних зусиль закладів вищої освіти, залучення чималих часових, інтелектуальних та фінансових ресурсів. Проте введення в дію нової редакції Закону України «Про вищу освіту» сприятиме створенню прозорої та ефективної системи забезпечення якості вищої освіти в Україні, підтримці її функціонування та забезпечення довіри між всіма учасниками освітніх процесів в Україні. Проаналізувавши основні положення Закону України «Про вищу освіту», що стосуються забезпечення якості вищої освіти, можна зробити висновок, що регламентовані механізми забезпечення якісної вищої освіти спрямовані на створення всіх необхідних умов для реалізації державно-громадського управління вищою освітою та контролю за її якістю. Першочергові кроки для подальшого розвитку цієї системи полягають у розробці та прийнятті необхідного нормативно-правового забезпечення та здійсненні підготовки експертів з питань освіти із залученням зарубіжних фахівців.

Список літератури:

1. Акредитаційна комісія України. URL: <http://ak.gov.ua/index.php/about-aku>. (дата звернення 25.09.2018)
2. Белова Л.О., Потій О.В. Онтологічні виміри якості вищої освіти в контексті механізмів ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітніх програм. Вісник НАДУ. № 1. 2015. С. 30–36.
3. Ніколаєнко С. Якість вищої освіти України – погляд у майбутнє. Світ фінансів. Випуск 3(8). Жовтень 2006. С. 7–22.
4. Положення про департамент атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування від 19 травня 2017 р. / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id243279>. (дата звернення 25.09.2018)
5. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. / Верховна Рада України. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2017. № 38–39. С. 5.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. / Верховна Рада України. Київ: Відомості Верховної Ради України, 2014. № 37–38. С. 271.
7. Про розроблення державних стандартів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1998 р. № 1247-98-п. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1247-98-п>. (дата звернення 25.09.2018)
8. Селезнева Н. А. Качество высшего образования как объект системного исследования. М. 2004. 95 с.
9. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. URL: https://www.eurashe.eu/library/modernising-phe/Bologna_1999_Bologna-Declaration.pdf. (дата звернення 25.09.2018)

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена вопросам реализации государственной политики по обеспечению качества высшего образования в Украине. Обосновано, что качество общества зависит от качества высшего образования. Определено, что действующая система обеспечения качества высшего образования в Украине состоит из ее внешней и внутренней оценки. Проанализирована и описана система обеспечения качества высшего образования согласно новой редакции Закона Украины «О высшем образовании». Выделены основные механизмы обеспечения качества высшего образования в Украине согласно этому Закону.

Ключевые слова: высшее образование, качество, система обеспечения качества высшего образования, лицензирование, аккредитация.

REALIZATION OF THE STATE POLICY ON HIGHER EDUCATION QUALITY ASSURANCE IN UKRAINE

The article is devoted to the implementation of the state policy on higher education quality ensuring in Ukraine. It is substantiated that the quality of society depends on the higher education quality. It is determined that the current system of higher education quality assurance in Ukraine consists of its external and internal evaluation. The system of higher education quality assurance in accordance with the new revision of the Law of Ukraine "On Higher Education" has been analyzed and described. The main mechanisms of ensuring the higher education quality in Ukraine according to the Law are outlined.

Key words: *higher education, quality, higher education quality assurance system, licensing, accreditation.*

Пугач В.Г.

Міжрегіональна академія управління персоналом

СЛАБКИЙ УРЯД: СПРОБА ІДЕНТИФІКАЦІЇ В КОНТЕКСТІ КРИЗОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ ДЕМОКРАТІЇ

Стаття присвячена проблемі урядової слабкості – невід’ємному складнику політико-адміністративного дискурсу. Розгляд обраної проблематики сфокусований на виявленні характерологічних ознак слабого уряду, які виразно артикуюються в умовах кризи демократії.

Ключові слова: *врядування, демократична керованість, дефіцит влади, криза демократії, держава, слабкий уряд, управління державою.*

Постановка проблеми. У звіті авторитетної неурядової організації *Freedom House* «Свобода у світі 2018» констатується найсерйозніша криза демократії: в усьому світі під загрозою опинилися такі фундаментальні цінності, як вільні та чесні вибори, свобода слова, верховенство закону [1]. Втім академічна спільнота «кризи демократії» діагностувала значно раніше, а саме у 1975 р. з появою доповіді Тресторонньої комісії під назвою «Криза демократії», авторами якої є відомі дослідники М. Крозьє, С. Гантінгтон та Д. Ватанукі. У передмові до цієї доповіді зауважується, що остання не є песимістичним документом. Її автори вірять, що «у фундаментальному сенсі демократична система життєздатна<...> Їх обговорення «Кризи демократії» має на меті зробити демократію сильнішою та демократичнішою» [2]. Між тим у «Доповіді...» наголошується, що «чим демократичніша система – тим вона вразливіша», а головна дилема демократії вбачається у тому, що «вимоги до урядів зростають, натомість їх можливості зменшуються» [2, с. 8–9]. Іншими словами, надмірна демократія значно зменшує управлінські можливості демократичних урядів. Останні перетворюються на «слабкі уряди», що призводить до формування нових ризиків та загроз, які потребують відповідного реагування. У такому контексті значущим є «розпізнавання» слабого уряду, що вписується у широку інтелектуальну дискусію про перспективи управління державою, пошук того, що є конститутивним для формування ефективної та адекватної сучасному етапу суспільного розвитку системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відомий французький політичний філософ К. Лефор у своїх «Політичних нарисах:

XIX – XX століття» цілком обґрунтовано зауважив, що за сучасної демократії, котра постає як театр «неконтрольованих подій», державна влада являє собою «порожнє місце». Тож не дивно, що управлінські можливості держави в умовах кризи демократії є предметом теоретичної рефлексії багатьох авторитетних дослідників. Особливу увагу проблемам сучасної держави, організації управління у своїх працях приділяє відомий американський футуролог, філософ та соціолог Ф. Фукуяма. Над інституціональними проблемами демократії розмірковує в одній зі своїх останніх праць «*Breaking democracy's spell*» (2014) британський дослідник Дж. Данн. Лауреат Нобелівської премії з економіки американський дослідник Дж. Стігліц вказує серед іншого на «величезну ерозію довіри», що зумовлює деградацію врядування як у державному, так і у приватному секторах [3, с. 212–217]. Свій внесок у дискурс про управлінські можливості держави в умовах сучасної демократії зробили видатні італійські політичні теоретики Н. Боббіо, Д. Дзоло. Демократична керованість постіндустріального суспільства постає як важлива проблема у теоретичних розвідках британських дослідників Р.А. Роудса, П. Грір, нідерландських учених Дж. Коїмана, Б. Хогвуда, В. Кікєрта та інших.

Постановка завдання. Проблема слабого уряду обґрунтовується і теоретично, і практично. Її неможливо оминати увагою в процесі формування нового наукового фундаменту державного управління та оптимізації державно-управлінської діяльності. Відтак завдання цієї статті полягає у виявленні конкретних параметрів слабого уряду в оптиці кризи сучасної демократії.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Свого часу видатний шотландський економіст та філософ А. Сміт зауважив, що уникнути жакхів демократії можливо лише засобом її збільшення. Втім, як засвідчили результати аналізу М. Кроз'є, С. Гантінгтона та Д. Ватанукі, значна кількість проблем, з якими стикаються країни розвинутої демократії, зумовлені саме її надлишком. Оскільки послаблюючі уряд чинники виокремлюються: збільшення кількості груп, залучених до політики, «інформаційний вибух», котрий помітно ускладнює традиційну дистанцію між урядом та суспільством. Крім цього, «демократичний етос» робить складним контроль та дозування інформації, до чого звикли уряди [2, с. 13]. Вказується й на інші чинники, які призводять до зменшення управлінських можливостей уряду. Так, у контексті аналізу життєздатності демократії у США акцент робиться на зниженні рівня довіри до державних інститутів, політики та політичних лідерів. Відповідальність за це автори «Кризи демократії» схильні покладати на засоби масової інформації, особливо на телебачення. Останнє функціонує як «антипатріотична агенція», поширюючи новини, котрі характеризують ситуацію в суспільстві як небажану і таку, що лише погіршується [2, с. 98–99]. У результаті високу довіру отримали мережеві організації, котрі не мають управлінського досвіду. При цьому особлива «антикризова» щодо демократії роль відводиться США: «зниження демократичної керованості вдома (США – *авт.*) означає занепад демократії за кордоном» [2, с. 106]. Тож робиться висновок щодо необхідності стримування та регулювання демократії.

Комплементарними до вищенаведеного дослідження є теоретичні напрацювання Д. Дзолу, котрий вважає, що у сучасних постіндустріальних суспільствах демократія піддається «безпрецедентним еволюційним стресам». Відтак центральною проблемою, на яку спрямовані його роздуми, є «посткласична» реконструкція демократичної теорії, в межах якої пропонуються певні інституціональні рішення, здатні зменшити «еволюційні ризики» демократії. Італійський дослідник виступає, по-перше, за «конституціоналізацію політичних партій» з чітким визначенням їх юридичного та економічного статусу. По-друге, пропонує революційне за своїм характером визнання необхідності нового розподілу влади. Зважаючи на функціональний занепад парламентів, «функція прийняття звичайних законів має бути передана

виконавчій владі, тоді як виборні органи можуть отримати більш широкі повноваження з нагляду та контролю за діяльністю урядів» [4, с. 306]. Обрання вищих посадових осіб уряду, переконаний Дзолу, також сприяло б стабільності влади, оскільки зменшився б вплив партійного посередництва. Найскладнішим інституціональним рішенням є «встановлення комунікативної демократії». Для цього необхідно звільнити засоби масової комунікації від впливу «як політичної системи, так і виробничої системи та вивести з-під влади рекламної парадигми, яка дедалі сильніше зближує ці дві підсистеми» [4, с. 306–307]. Безумовно, ставлення до висловлених ідей може бути неоднозначним. Власне, сам Дзолу вказує на негативне ставлення до його «політичного реалізму» і особливо песимізму щодо майбутнього демократичних інститутів видатного британського дослідника З. Баумана. Останній вважає італійця «одержимим послідовником Макіавеллі», «недоречним анахронізмом». Однак важливим є контекст появи зазначених ідей. І в цьому плані Дзолу справедливо зауважує, що «в епоху панування глобалізму, кризи державних суверенітетів, занепаду парламентів та партійного представництва» Бауман змушений був би поставитися до його теоретичних напрацювань значно поблажливіше [4, с. 8].

Отже, створюючи контури реалістичної, «постпредставницької» концепції демократії, Дзолу апелює до низки фактів, які є дуже істотними для розуміння специфіки сучасності та конструювання оновленого демократичного майбутнього. Основна ідея, на якій ґрунтуються всі наступні розмірковування італійського теоретика, полягає в усвідомленні значної диференційованості та складності організації сучасного постіндустріального суспільства. У контексті такої візії вказується на помітне послаблення політичного та юридичного суверенітету національних держав, обмеженість з боку державної та приватної бюрократії парламентської діяльності, при цьому виконавча гілка влади, прагнучи керувати рештою, руйнує систему розподілу влади [4, с. 13]. Крім цього, вказується на негативний вплив ЗМІ, перш за все телебачення, на громадську думку демократичних країн, який Дзолу називає «політичним ошукуванням громадян». Як наслідок, фіксується встановлення режиму «постдемократичної телеолігархії», за якого більшість громадян не обирає та не вибирає, а залишається необізнаною й підпорядкованою [4, с. 12].

Особливий інтерес у контексті проблематики цієї статті становлять зауваги Дзоло щодо «дефіциту та інфляції влади», які вражають плюралістичні суспільства. На підставі ретельного аналізу та реалістичної критики теоретичних доробків багатьох знаних дослідників (Шміттер, Дойч, Істон, Даль, Джермані, Дарендоф та інших) Дзоло наводить свій погляд щодо умов, які змушують постіндустріальні суспільства набувати форми «слабкого уряду». Дефіцит урядової влади у нього постає як «потрійний функціональний дефіцит»: 1) дефіцит послідовності та несуперечливості; 2) структурний дефіцит, пов'язаний з відсутністю єдиного органу прийняття рішень та наявністю низки нецентралізованих і фрагментованих політичних рішень, які досить ефективно протистоять централізованому управлінню; 3) дефіцит часу, зумовлений зростаючою непередбачуваністю у багатьох сферах життєдіяльності суспільства. Цей третій дефіцит, вказує Дзоло, посилюється на німецького дослідника Ф. Шарпфа, чинить дедалі більший вплив на національні політичні системи, обмежуючи автономію урядів і фактично, і юридично [4, с. 236]. Крім цього, італійський дослідник вважає за доцільне до вищезазначених «дефіцитів» додати й четвертий – «дефіцит регулятивної здатності, якою володіє нормативна структура «верховенства права» [4, с. 236]. Солідаризуючись з такими дослідниками, як Р. Майнце та Ю. Бардч, Дзоло підкреслює, що провідна юридична категорія «верховенство права» за сучасних умов «погано підходить для здійснення дієвого та своєчасного управління різноманітними й мінливими ситуаціями, породжуваними складним суспільством» [4, с. 236]. Навіть надлишок «законодавчої продукції» не спростовує вищезазначене.

У цьому ракурсі доцільно навести думки американських дослідників Дж. Стігліца та Ф. Фукуями. Останній, наприклад, переконаний, що «конкуренція законів» помітно зменшує рівень ефективності уряду, а «колосальне розширення нормативної бази держави» є одним із чинників недовіри до влади з боку громадян. Стігліц наголошує, що найбільше розуміння щодо важливості чесного верховенства права для економіки та суспільства демонструє середній клас – «хребет демократії». Втім нині він спустошений і скорочується, а «багаті не потребують верховенства права, вони можуть формувати економічні та політичні процеси (і таки справді формують), щоб вони працювали на них» [3, с. 227]. Додамо,

що Стігліц американську правову систему називає «гонкою озброєнь», де результат часто залежить не від обставин справи, а від «глибини кишені» [3, с. 185].

Слабкий уряд та дефіцит влади щільно пов'язаний з «інфляцією влади». Збільшення кількості проблем, що потребують розв'язання, як зазначає Дзоло, зумовлює збільшення різноманітних «реформаторських проєктів», які не реалізуються. Тож «влада поводить як грошова система, в якій кількість банкнот збільшується до тих пір, поки гроші не втрачають свою купівельну спроможність» [4, с. 238]. Як найбільш показові приклади «інфляції влади» наводяться: слабка та непослідовна податкова політика, що лежить в основі «фіскальної кризи» держави (Дж. О'Коннор); безпорадність демократичних урядів у екологічних питаннях та гендерної рівності, у зменшенні рівня безробіття серед молоді, покращенні якості міського життя й транспортної інфраструктури, реформуванні бюрократичної та військової структур, демократизації ЗМІ тощо. Повільність у прийнятті рішень італійський дослідник схильний позначати як «неприйняття рішення», що, безумовно, істотно впливає на рівень довіри громадян до влади та створює загрозу руйнації політичної системи загалом. Якщо «синдром слабкого уряду» постає вже як функціональна необхідність, тоді, на думку Дзоло, він набуває ознак «еволюційного ризику» демократії. Тож він погоджується з думкою авторів доповіді «Криза демократії» (1975) про те, що «позбавлення політичної системи від надлишку демократії можна представити як структурну умову виживання самої демократії» [4, с. 240].

Значущими для предмета обговорення цієї статті є теоретичні розвідки згаданого вище американського економіста Стігліца. У контексті розгляду проблеми надмірної нерівності, її причин та наслідків у США та деяких інших країнах розвинутої демократії дослідник вказує на симптоми у владно-управлінській практиці, що викликають занепокоєння. Передусім варто зафіксувати, що демократія для Стігліца це «щось більше, ніж право голосувати кожні два або чотири роки. Варіанти вибору мусять мати значення». Втім сучасна політична система, особливо у США, вважає американський економіст, дедалі більше функціонує за принципом «один долар – один голос», аніж «одна людина – один голос». «Політики виголошують промови про те, що відбувається з нашими цінностями і нашим суспільством, а потім призначають на високі

посади управителів компаній та інших корпоративних службовців, які перебували на вершині фінансового сектору, коли система засвідчила таку різочу неспроможність. Не слід було сподіватися, що архітектори системи, яка не працювала, відбудують цю систему так, щоб вона працювала, а надто працювала на користь більшості громадян, – і вони не відбудували» [3, с. 45].

Стігліц – економіст, обговорюючи проблему нерівності, він зосереджує дослідницьку увагу не лише на економічній (функціонування ринку), але й на політичній системі, оскільки вважає нерівність сукупним результатом економічних та політичних сил. «Ринки, – зауважує дослідник, – самі собою часто не спромогаються дати ефективні й бажані результати, тож роль держави якраз і полягає у виправленні цієї неспроможності ринку, тобто у створенні політики (податків і регуляції), яка узгоджує приватні винагороди і суспільні здобутки» [3, с. 101]. Більше того він має великий сумнів, що ринки загалом ефективні, а це значить, що «існує величезна потенційна роль для держави, щоб виправляти цю неспроможність ринків» [3, с. 102]. І хоча Стігліц свідомий того, що держави не здатні досконало виправити хиби ринку, все ж стверджує, що «економіка процвітатиме тільки тоді, коли держава більш-менш добре виправлятиме великі ганджі функціонування ринку» [3, с. 102]. Наразі ситуація складається таким чином, що більше є підстав говорити про розчарування в державі, послаблення її управлінських можливостей, адже держава і ринок нині працюють разом задля збільшення нерівності прибутку та багатства.

Спектр претензій до сучасної держави та її управлінських органів, що висуває Стігліц, доволі широкий. Серед них і помітне збільшення монопольної влади, урізноманітнення способів пошуку ренти, «загарбання регуляторних агенцій», втрата повноважень у сфері грошово-кредитної політики. Також вказується на неефективність дер-

жави у сфері соціального захисту. Зокрема, наголошується на зменшенні рівня доступності якісної освіти. Крім цього, Стігліц вказує на «виведення за межі країни політики». І хоча найбільше потерпають від цього «країни, переобтяжені боргами», та все ж цей феномен, на його думку, має глобальний характер.

Отже, симптоматика є такою, що дає змогу Стігліцу поставити такий діагноз: «маємо державу, надто обмежену, щоб бути здатною створювати суспільні блага – робити інвестиції в інфраструктуру, технологію та освіту, що сприяло б жвавій економіці, і надто слабку, щоб здійснювати перерозподіл, потрібний для створення справедливого суспільства» [3, с. 253]. Така держава цілком влаштовує багатіїв, яких непокоїть саме сильна держава, адже вона здатна вжити заходів щодо виправлення незбалансованості у суспільстві. «Хоча найбагатші американці можуть нарікати на уряд, – зазначає Стігліц, – насправді багатьом їм він подобається: надто застопорений, щоб перерозподіляти, надто поділений, щоб робити щось інше, крім знижувати податки» [3, с. 177–178].

Висновки. Ідентифікаційні лінії слабого уряду, представлені у цій статті, не є вичерпними ані з позиції характерологічних ознак, ані щодо спектра згадуваних теоретиків. Втім презентований абрис слабого уряду демонструє важливість цієї проблематики для глибокого та адекватного розуміння того, що відбувається у сфері управління державою, виявлення деструктивних елементів у системі державного управління, а також сприяє артикуляції наднаціонального дискурсу управління; актуалізує проблему прийняття політико-управлінських рішень у критичних та несприятливих умовах. Крім цього, перспектива подальшого розгляду проблеми, порушеної у цій статті, полягає у поглибленому аналізі та діагностиці управлінської дієздатності демократії.

Список літератури:

1. Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
2. Crozier M., Huntington S. P., Watanuki J. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press. 1975. 220 с. http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf
3. Стігліц Д. Ціна нерівності. / пер. з англ. П. Тарашука. Київ: Темпора, 2017. 584 с.
4. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход / пер. с англ. А.А. Калинина и др. Москва: Изд. Дом Гос. Ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 320 с.

**СЛАБОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПОПЫТКА ИДЕНТИФИКАЦИИ
В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСНОЙ РЕАЛЬНОСТИ ДЕМОКРАТИИ**

Статья посвящена проблеме правительственной слабости – неотъемлемой составляющей политико-административного дискурса. Рассмотрение выбранной проблематики сфокусировано на выявлении характерных признаков слабого правительства, которые четко артикулируются в условиях кризиса демократии.

Ключевые слова: государство, демократическая управляемость, дефицит власти, кризис демократии, слабое правительство, управление, управление государством.

**WEAK GOVERNMENT: AN ATTEMPT TO IDENTIFY IT
IN THE CONTEXT OF THE CRISIS REALITY OF DEMOCRACY**

The article is devoted to the problem of governmental weakness which is an integral part of political and administrative discourse. The chosen problem consideration focuses on identifying the characteristic features of the weak government, which are clearly articulated in the context of the democratic crisis.

Key words: state, governability of democracy, power shortage, crisis of democracy, weak government, governance state, administration.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.2:351.863

Акімова Л.М.

Національний університет водного господарства та природокористування

АНАЛІЗ ТА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ОСНОВНИХ ЧИННИКІВ ВПЛИВУ ДІЯЛЬНОСТІ ФІНАНСОВИХ КОМПАНІЙ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

У статті визначено основні передумови, які сприяють зростанню спеціалізованих небанківських установ, зокрема таких, як: збільшення доходів громадян; розвиток ринку цінних паперів; надання даними установами специфічних послуг, які не відносять до компетенції банків. Окреслено місце небанківських фінансово-кредитних установ у загальній кредитній системі України. Визначено спільні та відмінні риси фінансових компаній та банківських установ. Виявлено та охарактеризовано спеціалізовані небанківські фінансово-кредитні установи. Визначено класифікацію фінансових установ за напрямками їхньої роботи. Окреслено основні чинники, які негативно впливають на діяльність фінансових компаній, тобто заважають ефективному функціонуванню даних установ, що у свою чергу знижує економічну безпеку України, а також загальноекономічні чинники, які здійснюють негативний вплив на економічну безпеку держави.

Ключові слова: парабанківська система, банківська система, державне управління, механізми державного управління, ломбарди, фінансові компанії, лізингові компанії, економічна безпека.

Постановка проблеми. У сучасних умовах господарювання на світовому ринку позикового капіталу розвинутих країн важливе місце посідають спеціалізовані небанківські кредитно-фінансові інститути. Вони здійснюють накопичення та мобілізацію грошового капіталу. До даних установ належать пенсійні фонди, інвестиційні та фінансові компанії, страхові компанії, кредитні спілки. Вищенаведені інститути поволи витісняють банки в процесі нагромадження заощаджень у громадян і тим самим займають чільне місце серед постачальників позикового капіталу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження у сфері аналізу та ідентифікації основних чинників впливу діяльності фінансових компаній на економічну безпеку держави знайшли своє відображення в працях таких науковців, як: Я.Ю. Горна, Н.О. Долгошея, М.В. Дубина, Я.В. Жарій, О.М. Колодізев, С.В. Міщенко, С.В. Науменкова, К.В. Нітченко, Н.М. Попадинець, О.О. Тарасенко, О.Р. Яременко.

Однак їхні дослідження перебувають у сфері вивчення економічної безпеки країни, тобто

його теоретичного та методологічного аспектів, зокрема, це й зумовило актуальність даного дослідження.

Постановка завдання. Метою даного дослідження є аналіз та ідентифікація основних чинників впливу діяльності фінансових компаній на економічну безпеку держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі розвитку та становлення економічної міцності країни саме небанківські установи сприяють забезпеченню економічної безпеки країни. До основних передумов, які сприяли зростанню спеціалізованих небанківських установ, відносять: збільшення доходів у громадян; розвиток ринку цінних паперів; надання даними установами специфічних послуг, які не відносять до компетенції банків. Дані установи можуть здійснювати довготривалі інвестиції, оскільки, на відміну від банків, вони можуть акумулювати грошові заощадження на довготривалі строки. Основні форми діяльності вищенаведених установ зводяться до акумуляції заощаджень населення, мобілізації капіталу через усі види акцій, надання кредитів через облігаційні

позики корпораціям та державі, а також кредитної взаємодопомоги. Варто визначити, яке саме місце займають дані установи в загальній кредитній системі України (рис. 1).

З рис. 1 ми бачимо, що небанківські фінансово-кредитні установи належать до другого рівня кредитної системи України, їх також називають парабанками, вони виконують деякі функції банків. Виникнення фінансового посередництва в Україні зумовлено розвитком ринкової економіки. Об'єктивно необхідним явищем для ефективного функціонування ринкової економіки є небанківські фінансові посередники. Вони у свою чергу беруть на себе надання суб'єктам господарювання специфічних послуг, виконання чи надання яких є для банків не вигідним чи законодавчо забороненим, саме це надає велику перевагу даним установам, оскільки зумовлює їхню конкуренцію з банками у боротьбі за вільні грошові капітали.



Рис. 1. Місце небанківських фінансово-кредитних установ у загальній кредитній системі України

Джерело: складено автором на основі [5]

Оскільки установи є підсистемою кредитної системи України, то варто визначити спільні та відмінні риси з банками. У своїй діяльності вони мають багато спільного з банками:

- функціонують у тому самому секторі грошового ринку, що й банки – в секторі опосередкованого фінансування;

- за формування власних ресурсів (пасивів), вони випускають подібно до банків боргові зобов'язання, які менш ліквідні, ніж зобов'язання банків, проте теж можуть реалізовуватися на ринку як додатковий фінансовий інструмент;

- розміщуючи свої ресурси в доходні активи, вони купують боргові зобов'язання, створюючи, як і банки, власні вимоги до інших економічних суб'єктів, хоча ці вимоги менш ліквідні й більш ризиковані, ніж активи банків;

- діяльність їх щодо створення зобов'язань і вимог ґрунтується на тих самих засадах, що й банків:

їхні зобов'язання менші за розмірами, більш ліквідні й коротші за термінами, ніж власні вимоги, внаслідок чого їхні платежі за зобов'язаннями менші, ніж надходження за вимогами, що створює базу для прибуткової діяльності. Перетворюючи одні зобов'язання на інші, вони, як і банки, забезпечують трансформацію руху грошового капіталу на ринку – трансформацію строкову, обсягову і просторову, а також трансформацію ризиків шляхом диверсифікації [5].

Разом із тим посередницька діяльність небанківських фінансово-кредитних установ істотно відрізняється від банківської діяльності, оскільки вона:

- не пов'язана з тими операціями, які визнані як базові банківські;

- не торкається процесу створення депозитів і не впливає на динаміку пропозиції грошей, а отже, немає потреби контролювати їхню діяльність так само ретельно, як банківську, насамперед поширюючи на них вимоги обов'язкового резервування [5]. Ми вважаємо, що варто розглянути спеціалізовані небанківські фінансово-кредитні установи (рис. 2).

З рис. 2 ми бачимо, що до спеціалізованих небанківських фінансово-кредитних установ належать:

- Страхові компанії – це юридична оформлена одиниця підприємницької діяльності, яка бере на себе зобов'язання страховика і має на це відповідну ліцензію [1].

- Пенсійні фонди – це державні чи приватні організації, що утворюються для забезпечення населення коштами на період після виходу на пенсію (виплати пенсій). Вони утворюються за рахунок внесків працюючих і підприємців, володіють досить значними сумами грошових коштів, які вкладають в акції та облігації різних підприємств [1].

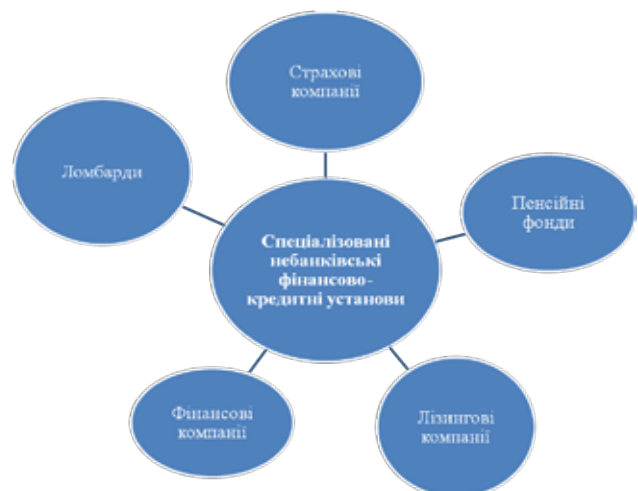


Рис. 2. Спеціалізовані небанківські фінансово-кредитні установи

Джерело: складено автором на основі [5]

– Лізингові компанії – це суб’єкт підприємницької діяльності, власники певних обсягів і видів майна, котрі здійснюють операції з передавання у строкову оренду власного чи придбаного майна – машин, устаткування, транспортних засобів, споруд виробничого призначення на умовах певного терміну, зворотності та платності [4].

– Фінансові компанії – це фінансові установи, що надають фінансові послуги, державне регулювання яких відповідно до законодавства віднесено до компетенції Нацкомфінпослуг, та які не є страховиком, фінансовою установою, що надає послуги з накопичувального пенсійного забезпечення, фінансовою установою – юридичною особою публічного права, а також кредитною установою, в тому числі кредитною спілкою та ломбардом [7].

– Ломбарди – це небанківські кредитно-фінансові установи, виключним видом діяльності яких є надання на власний ризик фінансових кредитів фізичним особам за рахунок власних або залучених коштів, під заставу майна на визначений термін і під відсоток, зберігання речей та надання супутніх послуг, пов’язаних із діяльністю ломбарду [6].

З огляду на різноспектровість та різноманітність спеціалізованих небанківських фінансово-кредитних інститутів, ми у своєму дослідженні вважаємо за необхідне звернути свою увагу на фінансові компанії, оскільки саме вони спеціалізуються на кредитуванні продажу споживчих товарів на виплату, а також надають комерційні кредити (близько 80% усіх активів). Варто зазначити, що всі фінансові компанії класифікуються відповідно до напрямку їхньої роботи (рис. 3).

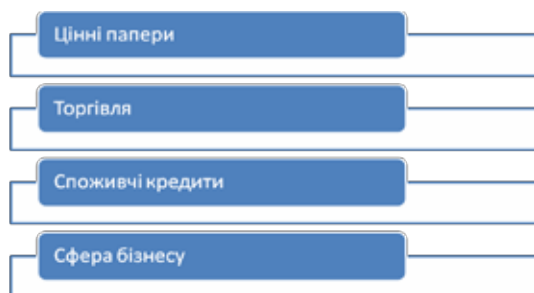


Рис. 3. Напрями роботи фінансових компаній

Джерело: складено автором

З рис. 3 ми можемо побачити, що фінансові компанії класифікуються відповідно до напрямків їхньої роботи. До них належать: цінні папери, торгівля, споживчі кредити і сфера бізнесу. Фінансові компанії, які працюють із цінними паперами,

формують та сприяють стабільне функціонування ринку, а також допомагають здійснити мобілізацію фінансів, що зумовлять подальші інвестиції. Для того, щоб досягнути поставлених цілей, дана установа здійснює: посередницькі та комерційні операції, випуск цінних паперів відповідно до законодавства. Учасники, які беруть участь у даних операціях, знижують ризик вкладення та можливості банкрутства до мінімуму, в даному випадку саме фінансова компанія виступає гарантом.

Фінансова компанія, яка здійснює торгівельну та закупівельну діяльність, зумовлює продаж товару. Якщо споживачі беруть кредити у продавців для того, щоб придбати певний товар, то дана процедура є простішою та зручнішою для перших.

Споживчі кредити становлять саме ту, одну з найважливіших ланок, яка є важливою для населення країни. Зокрема, саме придбання авто, меблів, розвиток бізнесу, ремонт квартири або будинку є основною такого кредитування. Якщо, наприклад, банк не зможе надати такий кредит, то фінансова компанія, яка надає споживчі кредити, без затримок його надасть, але, звісно, це буде дорожче. Дані умови здійснює купівлю зобов’язань споживача в інших компаній зі знижкою, при цьому не «видаючи їх на руки», а також фінансова компанія видає кредити на покупки в розстрочку.

У сфері бізнесу фінансові компанії працюють над факторинговими операціями, тобто вони купують платіжні зобов’язання зі знижкою, забезпечують позиками. Вони також купують та пропонують в оренду бізнес-компаніям лізинг обладнання та іншого майна. З огляду на важливість даного питання, варто визначити основні чинники, які негативно впливають на діяльність фінансових компаній, тобто заважають ефективному функціонуванню даних установ, що у свою чергу знижує економічну безпеку України:

– Відсутня законодавча база функціонування фінансових компаній в Україні – зазначені установи підпорядковуються загальним нормам фінансового законодавства в частині надання фінансових послуг, однак, на відміну від інших парабанківських установ, для фінансових компаній немає на сьогодні окремого законодавчого акта, який би регулював усі найбільш важливі сторони їхньої діяльності. З метою підвищення ролі фінансових компаній та надання нового поштовху для їхнього розвитку, на нашу думку, необхідно прийняти Закон України «Про фінансові компанії», де має бути чітко визначення поняття «фінансова

компанія», наведено її статус, форма організації та перелік послуг, які фінансова установа може здійснювати на території країни. Також у законі необхідно визначити умови реєстрації та ліцензування фінансових компаній, принципи їхньої діяльності та специфічні ознаки, що будуть відрізняти цей вид фінансового посередництва від інших небанківських фінансових установ [3, с. 93].

– Негативне ставлення суспільства до діяльності фінансових компаній, що зумовлено, насамперед, діями самих зазначених установ. Споживачі фінансових послуг не довіряють фінансовим компаніям, що ускладнює процес залучення їхніх тимчасово вільних коштів навіть за наявності ліцензії. Така ситуація зумовлена також діями самих фінансових компаній, які доволі часто надають неякісні фінансові послуги, не попереджають клієнтів про різні штрафні санкції та додаткові нарахування під час сплати за кредит, не вказують ефективну кредитну ставку тощо. Такі підходи негативно впливають на ставлення до фінансових компаній взагалі. У такому випадку, на наше переконання, держава повинна взяти на себе функцію контролю за якістю надання фінансових послуг фінансовими компаніями, оскільки ринок і конкурентна боротьба не змогли виправити цю ситуацію, яка негативно впливає на добросовісних фінансових посередників та їхніх клієнтів [2, с. 300].

– Відсутність належного державного регулювання також негативно впливає на діяльність фінансових компаній, оскільки держава на сьогодні зайняла пасивну позицію у процесі регулювання та контролю функціонування фінансових компаній, яка доволі часто нагадує роль статиста. Держава забезпечує процес створення, ліцензування фінансових компаній, але не формує методологічного забезпечення щодо їх діяльності, контролю якості наданих цими установами послуг. Така позиція призвела до нормативного вакууму щодо регулювання діяльності фінансових компаній. Проте, на нашу думку, зважена та послідовна політика держави в цьому напрямку могла б забезпечити створення більш сприятливих умов для розвитку цих видів парабанківських установ і загалом активізації функціонування кредитного ринку держави в умовах перманентних, турбулентних змін у діяльності банківських установ [2, с. 300].

– Слабка самоорганізація фінансових компаній призвела до існування розрізненої кількості цих установ, що функціонують на ринку фінансових послуг країни. На тлі недостатнього державного контролю за функціонуванням зазначених установ логічно

припустити, що частину функцій, які не виконує держава, повинні були б взяти на себе самі фінансові компанії. Однак нині відсутні помітні кроки в цьому напрямку, не спостерігаємо консолідації зусиль власників цих установ щодо розроблення методологічних, методичних аспектів діяльності фінансових установ, відсутнє законодавче лобі [2, с. 301].

Окрім, цього на економічну безпеку держави також здійснюють негативний вплив загальноекономічні чинники:

- зменшення ВВП;
- зниження інвестиційної та інноваційної активності й науково-технічного та технологічного потенціалу;
- зменшення обсягу досліджень за стратегічно важливими напрямками інноваційного розвитку;
- ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;
- недостатні темпи відтворювальних процесів і подолання структурної деформації в економіці;
- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;
- нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером і малою питомою вагою продукції з великою часткою доданої вартості;
- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;
- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки;
- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;
- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання і брак активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави [8, с. 22].

Висновки. Отже, з проведеного дослідження ми можемо побачити, що фінансові компанії відіграють важливу роль у забезпеченні економічної безпеки країни. Основні чинники, які перешкоджають діяльності та ефективному розвитку фінансових компаній в Україні, повинні бути усунені, тобто варто здійснити наступні кроки, що допомагатимуть розвитку проаналізованих установ. Ми вважаємо, що треба доопрацювати нормативно-правове

поле, тобто створити відповідний закон, який би регулював діяльність фінансових компаній, розробити методологічні основи функціонування даних установ та ін. Застосування системного підходу,

а також створення сприятливих умов для їхньої діяльності зумовить ефективний розвиток та стабільність функціонування, що у свою чергу позитивно сприятиме на економічну безпеку держави.

Список літератури:

1. Долгошея Н.О. Страхування в запитаннях та відповідях: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 316 с. URL: https://pidruchniki.com/19170417/strahova_sprava/viznachennya_strahovoyi_kompaniyi.
2. Дубина М.В., Тарасенко О.О., Горна Я.Ю., Нітченко К.В. Особливості функціонування фінансових компаній на ринку фінансових послуг України. Проблеми і перспективи економіки та управління. 2015. № 4. С. 293–301.
3. Дубина М.В., Жарій Я.В. Підвищення ролі небанківських установ на ринку фінансових послуг України. Вісник Чернігівського державного технологічного університету. 2008. № 32. С. 86–94.
4. Економічна енциклопедія URL: <http://slovo.org.ua/38/53403/381274.html> (дата звернення: 10.08.2018).
5. Колодізев О.М., Яременко О.Р. Гроші та кредит: навч. посібник для самост. вивч. дисц. Харків: Інжек, 2004. 156 с. URL: https://pidruchniki.com/13290305/finansi/nebankivski_finansovo-kreditni_ustanovi (дата звернення: 11.08.2018).
6. Науменкова С.В., Міщенко С.В. Ринок фінансових послуг: навч. посіб. Київ: Знання, 2010. 532 с. URL: https://pidruchniki.com/10560412/finansi/lombardni_poslugi (дата звернення: 09.08.2018).
7. Положення «Про Державний реєстр фінансових установ» від 28 листопада 2013 р. № 4368 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z2161-13> (дата звернення: 05.08.2018).
8. Попадинець Н.М. Основні чинники забезпечення економічної безпеки України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 2. С. 20–23.

АНАЛИЗ И ИДЕНТИФИКАЦИЯ ОСНОВНЫХ ФАКТОРОВ ВЛИЯНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФИНАНСОВЫХ КОМПАНИЙ НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

В статье определены основные предпосылки, которые способствуют росту специализированных небанковских учреждений, в частности таких, как увеличение доходов у граждан; развитие рынка ценных бумаг; предоставление данным учреждениям специфических услуг, которые не относятся к компетенции банков. Определено место небанковских финансово-кредитных учреждений в общей кредитной системе Украины. Определены общие и отличительные черты финансовых компаний и банковских учреждений. Выявлены и охарактеризованы специализированные небанковские финансово-кредитные учреждения. Определена классификация финансовых учреждений по направлениям их работы. Также определены основные факторы, которые негативно влияют на деятельность финансовых компаний, в частности, мешают эффективному функционированию данных учреждений, что в свою очередь снижает экономическую безопасность Украины, а также общеэкономические факторы, которые оказывают негативное влияние на экономическую безопасность государства.

Ключевые слова: парабанковская система, банковская система, государственное управление, механизмы государственного управления, ломбарды, финансовые компании, лизинговые компании, экономическая безопасность.

ANALYSIS AND INDEFFICATION OF THE MAIN INFLUENCE OF THE ACTIVITIES OF FINANCIAL COMPANIES ON THE ECONOMIC SAFETY OF THE STATE

The article defines the main prerequisites that contribute to the growth of specialized non-banking institutions, in particular such as increasing the incomes of citizens; development of the securities market; the provision by these institutions of specific services that are not within the competence of banks. The place of non-banking financial and credit institutions in the general credit system of Ukraine is determined. The general and distinctive features of financial companies and banking institutions are defined. Identified and characterized by specialized non-bank financial and credit institutions. The classification of financial institutions in the areas of their work is defined. The main factors that negatively influence the activities of financial companies are identified, that is, they interfere with the effective functioning of these institutions, which in turn reduces the economic security of Ukraine, as well as general economic factors that have a negative impact on the economic security of the state.

Key words: parabank system, banking system, public administration, pawnshops, mechanisms of public administration, financial companies, leasing companies, economic security.

Алебрі Мохамед Абдулла

Міжрегіональна академія управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ПІДХОДІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА

Розглянуто формування підходів до державної політики розвитку водного господарства, яка обумовлена монопольним характером, має соціальну спрямованість та передбачає важливу роль держави в системі організаційно-економічних відносин у водному господарстві. Обґрунтована важливість застосування економічних методів управління, що дозволяє забезпечити фінансування водогосподарських робіт, активізацію інвестиційного та інноваційного процесів, залучення коштів позабюджетних джерел фінансування, а також стимулює раціональне використання та охорону водних ресурсів. Досліджені функції Кабінету Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища, Міністерства екології та природних ресурсів України та Державного агентства водних ресурсів України. Запропоновано складові елементи підходу до державної політики розвитку водного господарства.

Ключові слова: державна політика, водне господарство, соціальна спрямованість, організаційно-економічні відносини, економічні методи управління, басейнове управління, раціональне використання, охорона водних ресурсів.

Постановка проблеми. Специфіка державної політики розвитку водного господарства обумовлює її монопольний характер і соціальну спрямованість, що передбачає важливу роль держави в системі організаційно-економічних відносин у водному господарстві. Світова практика свідчить про те, що державне регулювання раціональним природокористуванням (в тому числі, водокористуванням) здійснюється за допомогою методів адміністративно-правового та економічного регулювання. Основною функцією державної політики щодо розвитку водного господарства з використанням, відновленням і охороною водних об'єктів є створення необхідних умов для забезпечення раціонального водокористування в країні, необхідного рівня самофінансування водного господарства, поліпшення якості водних ресурсів. Для цього державні органи повинні створити ефективний механізм сталого водокористування, забезпечити його нормативно-правову базу та здійснювати контроль виконання управлінських рішень.

Державна політика розвитку водного господарства ґрунтується на поступовому переході до повного самофінансування водогосподарського сектору, що в сучасних умовах може бути досягнуто тільки за рахунок платного водокористування для всіх галузей народного господарства, які використовують водні ресурси. Платне водокористування являє собою систему економічних відносин із приводу використання і відтворення водних ресурсів і якості водного середовища [1, с. 11]. При цьому

важлива роль держави та її фінансових інститутів у реальній підтримці водогосподарського сектору. Плата за водні ресурси є формою реалізації економічних відносин між власником природних об'єктів і водокористувачами. Засоби, покликані компенсувати витрати водогосподарських експлуатуючих організацій і іменовані платою за воду, мають характер або ціни товару, або тарифу на послуги, або податкового платежу. Платежі за водокористування виконують компенсаційну, стимулюючу, фіскальну, обліково-інформаційну, ідеологічну, штрафну і превентивну функції. При цьому система платежів не повинна бути стримуючим фактором економічного зростання та збалансованого розвитку різних галузей економіки (особливо сільського господарства), а водні ресурси повинні бути загальнодоступними.

На сьогоднішній день відносини в галузі використання водних ресурсів у нашій країні регулюються водним законодавством, яке складається з Водного Кодексу України, і прийнятих відповідно до нього підзаконних актів України, а також законів та інших нормативних правових актів. Згідно з ними в Україні встановлена державна власність на водні об'єкти. При цьому муніципальна і приватна власність допускається тільки на відособлені водні об'єкти, що не мають гідравлічного зв'язку з іншими поверхневими водними об'єктами. Взагалі, водогосподарський комплекс знаходиться у власності окремих водогосподарських підприємств і відноситься до різних галузей економіки. Структура управління

водними ресурсами за останні десятиліття піддавалася перетворенням, які мали серйозні наслідки: зниження значущості водогосподарських проблем, розрив водогосподарських зв'язків, недостатнє використання економічних методів управління.

У даний час державна політика в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. Державне управління в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюють Кабінет Міністрів (далі – КМ) України, місцеві ради та їхні виконавчі комітети, спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління водогосподарським комплексом України досліджувало багато вчених, зокрема: А.А. Александров, І.К. Бистряков, Б.М. Данилишин, Т. Галушкіна, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, М.М. Паламарчук, В.М. Трегобчук, М.А. Хвесик, В.Я. Шевчук, А.В. Яцик, В.А. Сташук, І.В. Жерелина, Л. Джонсон, Д. Викерс, А. Городецькій, Є.В. Веніціанов, М.П. Далькова та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів формування підходів до державної політики розвитку водного господарства в умовах Євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найважливішою умовою вдосконалення державної політики розвитку водного господарства є застосування економічних методів управління, яке дозволяє забезпечити фінансування водогосподарських робіт, активізацію інвестиційного та інноваційного процесів, залучення коштів позабюджетних джерел фінансування, а також стимулює раціональне використання та охорону водних ресурсів. Сукупність економічних методів управління водокористуванням утворює економічний механізм, який включає в себе такі елементи [2, с. 86]:

- систему платежів за користування водними об'єктами;
- систему штрафів і санкцій за недотримання правил і норм водокористування;
- систему економічного стимулювання юридичних і фізичних осіб, які виконують роботи, спрямовані на економію водних ресурсів, відновлення і охорону водних об'єктів;
- систему екологічного страхування у водному господарстві.

Кабінет Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснює в межах своїх повноважень державне управління

у сфері охорони та раціонального використання водних ресурсів. КМ України в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснює такі функції:

- 1) реалізація державної політики в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- 2) розпорядження водними об'єктами загальнодержавного значення;
- 3) здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів;
- 4) визначення пріоритетів водокористування;
- 5) забезпечення розробки державних цільових, комплексних, міждержавних та регіональних програм використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, затвердження регіональних програм;
- 6) визначення порядку діяльності органів державної виконавчої влади в галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів, координація їхньої діяльності;
- 7) встановлення порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, будівельні, днопоглиблювальні роботи, видобування піску і гравію, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій на землях водного фонду, а також розробки та затвердження нормативів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти;
- 8) прийняття в разі виникнення аварійних ситуацій рішень про скидання стічних вод з накопичувачів у водні об'єкти, якщо вони призводять до перевищення гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у цих об'єктах;
- 9) організація і координація робіт, пов'язаних із попередженням та ліквідацією наслідків аварій, стихійного лиха, шкідливої дії вод або погіршенням якості водних ресурсів;
- 10) прийняття рішень про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств, установ, організацій та об'єктів у разі порушення ними вимог водного законодавства;
- 11) затвердження проектів зон санітарної охорони господарсько-питних водозаборів, які забезпечують водопостачання території більш як однієї області;
- 12) керівництво зовнішніми зв'язками України в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів;
- 13) вирішення інших питань у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів [3, с. 313].

Функції Міністерства екології та природних ресурсів України:

- 1) охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ресурсів:

а) забезпечує нормативно-правове регулювання з питань:

– правил, нормативів, норм з охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ресурсів, аналізує практику їхнього застосування;

– лімітів забору, використання води та лімітів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти;

– надання документів дозвільного характеру в цій сфері;

– порядку з питань розроблення та затвердження нормативів гранично допустимих скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти;

– методик та методичних вказівок щодо встановлення технологічних нормативів у цій сфері;

– умов скидання вод у водні об'єкти та підземні горизонти;

– критеріїв визначення екстремально високого рівня забруднення вод;

б) видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення робіт на землях, зайнятих морями;

в) веде перелік підприємств, установ, організацій, які розробляють проекти нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти;

2) розвитку водного господарства і меліорації земель – забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо:

– правил, нормативів, норм у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, аналізує практику їхнього застосування;

– організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель;

– ведення державного водного кадастру за розділом «Водокористування»;

– переліку водних об'єктів місцевого значення;

– консервації меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури;

– проведення планово-запобіжних ремонтів меліоративних систем і споруд;

– надання документів дозвільного характеру в цій сфері. Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр [4, с. 141]. Ця служба:

– видає у встановленому порядку спеціальні дозволи на: будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і мате-

ріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;

– здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр і раціональним та ефективним використанням надр України, в тому числі за веденням пошуково-розвідувальних та інших робіт щодо геологічного вивчення підземних вод;

– виявляє недіючі свердловини на воду та вживає заходів щодо їхньої ліквідації або ремонту і подальшого використання;

– забезпечує розвиток мінерально-сировинної бази, організацію геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного та еколого-геологічного, сейсмічного вивчення надр, пошуку і розвідки корисних копалин на території України, в межах територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України;

– здійснює моніторинг мінерально-сировинної бази, геологічного середовища та підземних вод;

– веде державний облік підземних вод та водного кадастру. Спеціально уповноваженим органом державної виконавчої влади в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є Державне агентство водних ресурсів України (Державне агентство водних ресурсів України), яке є центральним органом виконавчої влади. Його діяльність спрямовується і координується КМ України через Міністра екології та природних ресурсів України [5, с. 118].

Державне агентство водних ресурсів України входить до системи органів виконавчої влади та створюється для реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів. Детально структуру зображено на рис. 1.

Основними завданнями Державного агентства водних ресурсів України є:

– внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;

– реалізація державної політики у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних та осушувальних систем [6, с. 9].

Таким чином, на сьогоднішній день функціонують окремі блоки управління водним господарством: державні відомства різного рівня, Басейнові управління водних ресурсів (БУВР), територіальні органи управління водним госпо-

дарством, а також органи, які експлуатують різні водогосподарські об'єкти (рис. 2). Однак через їхню різну відомчу підпорядкованість, недостатній розвиток економічного і правового механізмів сучасна система управління не вирішує всіх поставлених перед нею завдань [7, с. 96].

Сучасний український механізм державної політики розвитку водного господарства заснований на законодавчо регламентованому платному водокористуванні, однак є ряд організаційно-пра-

вових та економічних особливостей його застосування. Згідно з п. 255.1 статті 255 Податкового кодексу України платниками рентної плати за спеціальне використання води (далі – Рента плати) є водокористувачі – суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, які використовують воду, отриману шляхом забору води з водних об'єктів (первинні водокористувачі) та/або від первинних або інших водокористувачів (вторинні водокористувачі).

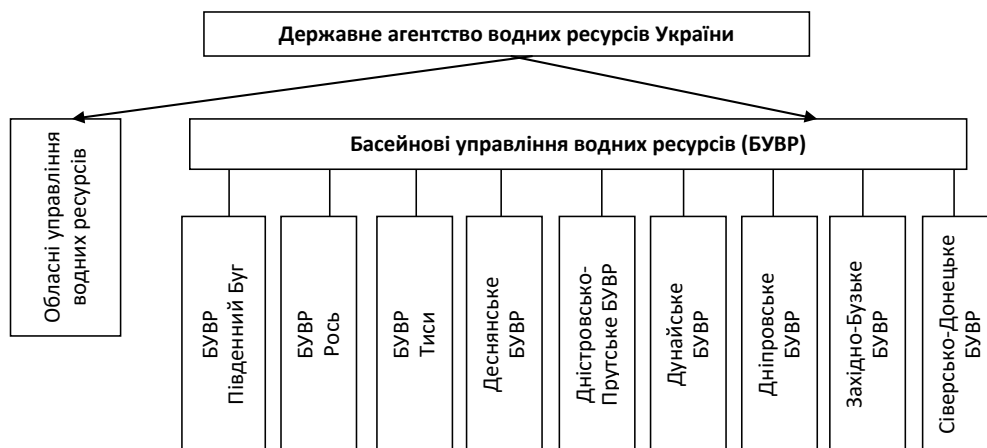


Рис. 1. Структура Державного агентства водних ресурсів України

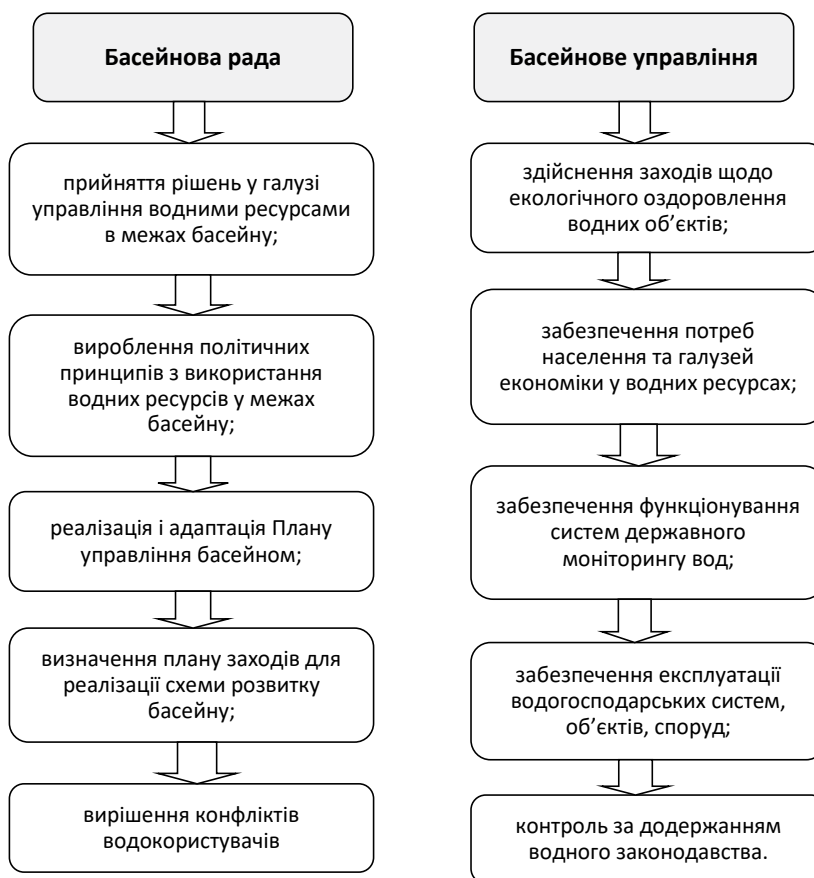


Рис. 2. Функції Басейнової ради та Басейнового управління

Рентна плата не сплачується, якщо вода використовується виключно для задоволення питних і санітарно-гігієнічних потреб суб'єктів господарювання [8, с. 119]. Адміністратором водного податку є Фіскальна служба України. Перехід від водного податку до нової форми плати за користування водними об'єктами (платежів, які встановлюються в рамках договорів водокористування) здійснюється поступово, в міру переоформлення прав по використанню водних об'єктів. Однак у порівнянні з нормами перелік платних видів водокористування скоротився.

Порівняльний аналіз економічного механізму водокористування і його організаційно-структурного забезпечення в Німеччині і Франції дозволяє зробити такі висновки:

– в обох країнах господарський механізм у сфері водокористування базується на принципі самоокупності експлуатації водогосподарських систем; при цьому державні субсидії надаються на стадії будівництва водогосподарських об'єктів, пов'язаних із водопостачанням сільського населення і сільськогосподарського виробництва і з очищенням стічних вод;

– в обох країнах плата за водокористування направляється на утримання водогосподарського органу, в оперативному управлінні якого перебувають державні водні об'єкти басейну; ставки плати для водокористувачів визначаються за результатами оцінки середньої вартості води, яку можна обчислити за собівартістю передбачених річною програмою експлуатаційних заходів, і обсягу водокористування з урахуванням соціально-політичних критеріїв;

– відмінною рисою системи справляння плати за воду в обох країнах є неодмінна участь водокористувачів у затвердженні тарифів на воду: у Франції всі водокористувачі в рівній мірі беруть участь у затвердженні тарифів через представників водокористувачів у комітеті басейну, які діють нарівні з представниками держави і профспілок; у Німеччині ж водокористувачі безпосередньо беруть участь у голосуванні під час затвердження тарифів, причому кількість голосів, що належать одному водокористувачеві, визначається обсягом його водоспоживання;

– статус основної водогосподарської організації басейну в Німеччині і Франції різний: у Франції басейнове агентство – це державна установа, що працює під контролем Міністерства охорони навколишнього середовища та комітету басейну; в Німеччині басейнове об'єднання водогосподарських систем – це державно-громадський орган, який працює під контролем земельного Міністерства регіонального планування, охорони навколишнього середовища та сільського господарства.

Досвід басейнового водокористування західноєвропейських країн свідчить про те, що управління водогосподарськими системами здійснюється практично без державної підтримки. В умовах української дійсності найбільш доцільно організувати державно-приватне партнерство (ДПП) у водогосподарському секторі, яке передбачає стратегічне співробітництво державних структур та представників бізнесу [9, с. 27]. Крім того, складовими елементами системи заходів щодо залучення позабюджетних джерел фінансування водогосподарських заходів могли б стати такі технології: банківське кредитування, емісія цінних паперів, лізинг, ринок водосервісних послуг, екологічне страхування та ін.

Незважаючи на переважання пасивної частки основних виробничих фондів у загальній частці водогосподарських фондів, у сучасних умовах є актуальним лізинг активних фондів водогосподарського призначення. Досвід розвитку промислових західноєвропейських країн свідчить, що за рахунок лізингу фінансується 25–30% капіталовкладень. У нашій країні, з урахуванням існуючої нормативно-правової бази лізингу та недостатньо сприятливого інвестиційного клімату, наявний потенціал лізингових механізмів інвестування використовується не в повній мірі.

Висновки. Таким чином, аналіз теоретичних підходів до державної політики розвитку водного господарства в Україні показав, що на сьогоднішній день господарюючі суб'єкти не володіють економічною самостійністю і не мають достатніх умов для комерційної діяльності. Це дозволяє зробити висновок про необхідність реалізації системи заходів щодо стимулювання залучення власних і зовнішніх фінансових ресурсів підприємств-водокористувачів для вирішення завдань комплексного використання й охорони водних об'єктів. У цьому сенсі концесія є найбільш кращою формою взаємовідносин держави як власника водних об'єктів та водогосподарських експлуатуючих організацій у порівнянні з іншими технологіями державно-приватного партнерства.

Запропоновано основними складниками підходу до державної політики розвитку водного господарства визначити:

а) модернізацію існуючої структури державних органів виконавчої влади з управління водним господарством;

б) організацію державно-приватного партнерства в галузі (в тому числі на основі концесійних угод).

З урахуванням широкого висвітлення в наукових працях питань удосконалення структури державних органів управління водним господарством у роботі пропонується обґрунтування застосування в галузі однією з технологій ДПП – концесії.

Список літератури:

1. Гребінь В.В., Яцюк М.В., Чунарьов О.В. Гідрографічне районування території України як передумова розробки планів інтегрованого управління річковими басейнами. Гідрологія, гідрохімія і гідроекологія. 2012. Т. 2. С. 8–16.
2. Сташук В.А. Еколого-економічні основи басейнового управління водними ресурсами: монографія. Д., 2006. 480 с.
3. Пшеюк О.О. Адміністрування діяльності водогосподарського комплексу за басейновим принципом: міжнародний досвід та перспективи впровадження. Фінансова система України: наукові записки. Серія: «Економіка». 2009. № 11. С. 311–316.
4. Євдокимов В.О., Жук В.М. Державне регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом впровадження інтегрованого підходу до управління водними ресурсами за басейновим принципом. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1 (47). С. 139–145.
5. Дейнега М.А., Шестопапка Р.І. Правове забезпечення якості водних ресурсів за законодавством України та Європейського Союзу. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: «Право». 2013. № 182. Ч. 2. С. 116–123.
6. Гриценко А.В. Удосконалення правил охорони поверхневих вод України від забруднення зворотними водами. Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. 2016. Вип. 38. С. 3–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ponp_2016_38_3 (дата звернення: 10.08.2018).
7. Дмитренко Т.В., Вергелес Ю.І. Аналіз сучасного стану проблеми екологічної деградації малих річок України. Комунальне господарство міст. 2016. № 132. С. 93–97.
8. Сташук В.А., Мокін В.Б., Гребінь В.В., Чунарьов О.В. Наукові засади раціонального використання водних ресурсів України за басейновим принципом; за ред. В.А.Сташука. Херсон, 2014. 320 с.
9. Вострікова Н.В. Аналіз стану законодавчої бази щодо інтегрованого управління водними ресурсами в Україні. Державне будівництво. 2014. № 1. С. 25–32.

ФОРМИРОВАНИЕ ПОДХОДОВ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РАЗВИТИЯ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА

Рассмотрено формирование подходов к государственной политике развития водного хозяйства, которая обусловлена монопольным характером и имеет социальную направленность и предусматривает важную роль государства в системе организационно-экономических отношений в водном хозяйстве. Обоснована важность применения экономических методов управления, которые позволяют обеспечить финансирование водохозяйственных работ, активизацию инвестиционного и инновационного процессов, привлечение средств внебюджетных источников финансирования, а также стимулируют рациональное использование и охрану водных ресурсов. Исследованы функции Кабинета Министров Украины в сфере охраны окружающей природной среды, Министерства экологии и природных ресурсов Украины и Государственного агентства водных ресурсов Украины. Предложены составляющие элементы подхода к государственной политике развития водного хозяйства.

Ключевые слова: государственная политика, водное хозяйство, социальная направленность, организационно-экономические отношения, экономические методы управления, бассейновое управление, рациональное использование, охрана водных ресурсов.

FORMATION OF APPROACHES TO THE GOVERNMENT POLICY OF WATER DEVELOPMENT

The formation of approaches to the state policy of water industry development, which is determined by the monopoly character and has a social orientation, provides for the important role of the state in the system of organizational and economic relations in the water sector. The importance of applying economic methods of management that provides financing for water management, activation of investment and innovation processes, attraction of extrabudgetary sources of funding, and also encourages the rational use and protection of water resources is substantiated. Investigation of the functions: the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of environmental protection, the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and the State Agency of Water Resources of Ukraine. The components of the approach to the state policy of water management development are proposed.

Key words: state policy, water management, social orientation, organizational and economic relations, economic methods of management, basin management, rational use, protection of water resources.

Алхемері Мохаммед Алі

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ

У статті досліджуються питання антикризового публічного управління територіями, досвід його застосування в сучасних умовах в Україні. У статті автором визначено основні засади реалізації антикризового публічного управління територіями. Автор наголошує, що здійснення публічного управління в державі передбачає наявність єдиної системи органів, механізмів та загальних принципів їх реалізації в системі публічної влади. Обґрунтовано необхідність існування і вдосконалення антикризового публічного управління, яке зумовлено закономірністю виникнення кризових явищ у соціально-економічних системах, які мають циклічний характер розвитку.

Ключові слова: криза, публічне управління, публічна влада, антикризове публічне управління, територія, регіон, державне управління, державна влада.

Постановка проблеми. Державне управління здійснюється на основі різних механізмів. Конкретний набір цих механізмів визначається моделлю державного управління, яка обрана тією чи іншою державою, специфікою і об'єктивними умовами функціонування національної економіки, традиціями, менталітетом населення, типом його господарської поведінки, характером економічної ситуації і конкретним набором економічних, соціальних, екологічних проблем. Криза може охопити як окрему підсистему (локальна криза), так і захоплювати систему загалом (системна криза). При цьому на різних рівнях системи і різних етапах економічного циклу можуть з'являтися симптоми, які свідчать про наближення кризи.

Щороку в Україні реєструється значна кількість надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, зумовлених деструктивним антропогенним впливом, надмірними техногенними навантаженнями на природне середовище, зношеністю основних фондів, низькими темпами модернізації виробництва, зниженням стійкості об'єктів господарювання до впливу природних чинників тощо. Захист населення від негативного впливу надзвичайних ситуацій є однією з найважливіших функцій сучасного публічного управління, що полягає у вжитті уповноваженими суб'єктами комплексу правових, організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів з метою запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, а також ліквідації їх наслідків.

Потрібно відзначити, що питання вдосконалення заходів антикризового публічного управління територіями досліджено не в повному обсязі. Території як цілісна соціально-економічна система з точки зору публічного управління розглянуті явно недостатньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на практичну важливість питань антикризового публічного управління територіями, досвід його застосування в сучасній Україні ще досить малий, відповідно нечисленними є спроби узагальнення даного досвіду, дослідження із цих питань перебувають на початковій стадії. Зарубіжною наукою та практикою накопичено досить багато теоретичних концепцій, конкретних форм і методів у сфері антикризового управління, сформувалися різні школи, які розглядали дуже різні ідеї про роль державного управління. Досить назвати роботи таких різних за своїми поглядами вчених, як А. Сміт, А. Вагнер, Ф. Ліст, К. Маркс, А. Пігу, Дж. М. Кейнс, В. Леонт'єв, Д.К. Гелбрейт, Ф. Хайек, М. Фрідман та ін.

Однак пряме застосування західних теоретичних розробок та рекомендацій з удосконалення практичних засад антикризового публічного управління територіями в українських умовах є важким завданням. Справа в тому, що ці розробки і рекомендації носять чітко виражений прагматичний характер. Вони орієнтовані на конкретне суспільство та країну і далеко не завжди піддаються адаптації.

Вітчизняною наукою здійснено велику кількість розробок у сфері антикризового публічного управління територіями, серед яких такі науковці, як: О.М. Ботнаренко[1], Н.В. Дачій [2], Г.К. Зінченко[3], О.М. Клименко[4], Є.А. Кульгінський [5], С.А. Матійко [8], Р.С. Мельник [9], Ю.В. Мірошніченко [10], А.П. Миколаєць [11], А.І. Мярковський [12], Н.В. Сапа [17], І.В. Ярошенко [18]. З огляду на все це, розгляд теоретичних питань має здійснюватися за напрямом аналізу нових об'єктивних закономірностей і явищ, які входять сьогодні до політичного та економічного життя країни.

Постановка завдання. Метою статті є визначення теоретичних засад розвитку антикризового публічного управління територіями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з найбільш важливих проблем розвитку суспільства протягом століть є питання пошуку розумного співвідношення між державним і приватним секторами економіки, ролі державної влади у формуванні та реалізації необхідних заходів державної політики. Питання публічного управління до сих пір ще залишаються залежними від усіх органів державної влади. Водночас досвід показує, що жодне суспільство не може існувати без контролю, сприяння і регулювання з боку держави, державної влади.

Роль держави в розвитку економіки – одне з найбільш неоднозначних і дискусійних питань. Однак, як правило, питання ставиться не про необхідність такого втручання, оскільки при будь-якій соціально-економічній системі економіка в тій чи іншій мірі регулюється державою. І.В. Ярошенко визначає державне управління як вплив держави в особі державних органів на певні об'єкти, процеси та на осіб, що беруть участь у цих процесах. Державне управління здійснюється, щоб надати процесам організований характер, упорядкувати дії певних суб'єктів, забезпечити дотримання законів, відстоювати державні та громадські інтереси [18, с. 131].

Сучасна економіка розвивається під впливом складної сукупності чинників: ринкові стимули; державний інтерес; соціальний чинник; глобальні чинники та інтереси транснаціональних корпорацій і монополій; національний чинник; регіональний чинник тощо. У сукупності вони настільки трансформують так звані «закони ринку», що без адаптації застосування загальних рецептів приносить величезну шкоду. Тільки держава, система державного управління з його величезними організаційними, фінансовими, політичними, інтелекту-

альними ресурсами може хоча б на мінімальному рівні врахувати ці чинники, впливати на них і тим самим створити нормальний фон для економічного розвитку на ринкових засадах, уберегти суспільство від економічних та фінансових криз, соціальної нестабільності, забезпечити їй виживання і реалізацію найбільших прибуткових проєктів.

Державне управління являє собою постійний вплив держави на самостійно господарюючі суб'єкти з метою забезпечення економічного зростання і нормальних умов господарювання, більш ефективної реалізації державної соціально-економічної політики, забезпечення стабільності, соціальної збалансованості, національної безпеки [9, с. 98].

Таким чином, державне управління залишається найважливішою функцією держави і в умовах ринкового господарювання, що забезпечує правові основи економічних рішень, рівні умови і стабільність правил господарювання, розвиває сектори економіки, не охоплені приватним бізнесом, формує інфраструктуру.

Нова економіка, пов'язана із впровадженням високих технологій, як вважає ряд авторів, не скасовує необхідності регулюючої ролі держави. Вона посилює конкуренцію на ринку, робить доступ до інформації більш відкритим, але не ліквідує функцію держави щодо її регулювання, необхідність державних інвестицій в освіту і нововведення. Тому держава повинна брати участь у процесі інвестування нових розробок, особливо базових і передових галузях [1, с. 142].

Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. Публічним управлінням є зовнішньо орієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права [9, с. 96].

Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій у

деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті ж самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і в публічному секторі. Належне публічне управління має бути сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів [12, с. 8].

Здійснення публічного управління в державі передбачає наявність єдиної системи органів, механізмів та загальних принципів їх реалізації в системі публічної влади. При цьому публічна влада розглядається як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства. Вона функціонує у двох основних формах: державна влада та місцеве самоврядування [13, с. 100].

Ефективне функціонування держави та стабільний розвиток громадянського суспільства можливі лише за умови узгодження інтересів територіальних громад, їх об'єднань, населення регіонів, з одного боку, та загальнодержавних інтересів – з іншого. Встановлення динамічної рівноваги інтересів є запорукою розвитку, а в деяких випадках – самого існування держави та суспільства, особливо в умовах кризи, катастроф та надзвичайних ситуацій [5, с. 119].

Актуальність застосування саме антикризового публічного управління на сучасному етапі економічного розвитку визначається такими обставинами. Глобальні зміни останніх десятиліть створюють як нові загрози, так і нові можливості для соціально-економічного розвитку України. Можна виділити наступні фактори, можливості й загрози, пов'язані з кризовими процесами, що відбуваються в даний період часу.

Слід зазначити, що вже сьогодні наслідки економічної кризи глибоко відбилися на ситуації в регіонах України. Протягом років незалежності не були побудовані інститути сучасної ринкової економіки, здатні забезпечити стале та інклюзивне економічне зростання. Наявність таких вад економічних відносин, як неналежний рівень захисту прав власності, монополізація ринків, нерівні «правила гри» в економіці, її сировинний характер та низький рівень інвестицій у створення нових виробничих потужностей дає змогу констатувати системну кризу існуючої економічної моделі розвитку країни [16].

Але в умовах поточної кризи, як з боку органів державної, так і регіональної влади робляться значні зусилля зі зниження негативних наслідків.

Присутня певна системність, виділені основні пріоритети антикризових дій [17, с. 77], запропонований комплекс конкретних антикризових механізмів, у тому числі для підтримки промислового сектора (субсидії, держгарантії), виділені значні обсяги грошових коштів.

Можливість наукового вивчення криз довгий час бралася під сумнів через неповторність та унікальність цих явищ. Однак глобальність і масштабність кризових процесів та вплив, який вони чинять, зумовлюють необхідність глибокого вивчення феномена криз та розробки науково-обґрунтованих антикризових заходів публічного управління.

Криза є розривом зв'язків між системами або елементами окремих систем, або виникнення нових зв'язків, або те й інше разом. Криза є порушенням існуючої рівноваги і перехід до деякої нової рівноваги, причому ця остання розглядається як межа, яка відбувається в разі кризи змін, або як межа тенденцій.

У сфері соціально-політичних наук криза розглядається як один зі станів соціально-політичної стійкості суспільства. О.М. Клименко визначає кризу як крайнє загострення протиріч, що виникло або в процесі функціонування соціально-політичної системи, або між двома аспектами її існування: функціонуванням і розвитком, і загрожує її життєдіяльності в навколишньому середовищі [4, с. 70].

З точки зору даного підходу існують різні варіанти наслідків кризи: або в напрямку стабілізації та підвищення стійкості системи, або в напрямку катастрофи і розпаду. Наслідки кризи визначаються її характером, типом, рівнем прояву кризових чинників, вибором методів антикризового публічного управління, яке може згладити негативні тенденції криз або сприяти їх подоланню.

Є.А. Кульгінський визначає кризу як максимальне загострення протиріч розвитку організації, переломний момент циклу – точку, де відбуваються вирішальні зміни [5, с. 119]. Стосовно економіки кризи слід розглядати не тільки як збіг несприятливих ситуацій, хоча для окремого економічного суб'єкта це може бути і так, а як загальну закономірність, властиву ринковій економіці. Оскільки криза є можливістю змінити структуру виробництва, темпи і рівень соціально-економічного розвитку, вийти на більш високий рівень економічної безпеки на рівні регіону, завданням антикризового публічного управління повинні стати не тільки ліквідація наслідків кризових явищ, а й завчасне визначення такої точки

біфуркації, яка дозволила б не допустити негативних змін і вийти на новий рівень розвитку з найменшими негативними наслідками.

Для мінімізації негативних наслідків криз необхідно своєчасно ці кризи діагностувати, прогнозувати їхні можливі наслідки, цільовим чином впливати на розвиток кризових тенденцій і контролювати результати цих впливів. Інакше кажучи, потрібна система специфічних заходів публічного антикризового управління.

На нашу думку, на формування системи публічного управління впливають кризові процеси на національному, галузевому та регіональному рівнях. Кризи можуть стосуватися будь-якого аспекту або чинника регіонального розвитку, тому необхідним є вивчення причин, які їх спричиняють. Умовою стійкості і стабільного економічного розвитку є: рівновага, збалансованість між суспільним виробництвом і споживанням, сукупним попитом і сукупною пропозицією. Однак у ринковій економіці стан рівноваги періодично порушується. Рух економіки від однієї макроекономічної рівноваги до іншої, періоди підйому і спаду повторюються з певною циклічністю, при цьому кожен цикл починається з кризи.

С.А. Матійко як теоретичну основу для аналізу криз розглядає теорію довгострокового техніко-економічного розвитку, яка представляє цей процес у вигляді послідовного заміщення великих комплексів технологічно пов'язаних виробництв – технологічних укладів [8, с. 125]. Життєвий цикл технологічного укладу займає близько століття. Період його домінування в розвитку економіки становить від 40 до 60 років. У міру скорочення тривалості науково-виробничих циклів він поступово скорочується.

З огляду на те, що економічні кризи слід розглядати як загальну закономірність, властиву ринковій економіці, будь-яке управління має бути антикризовим, тобто містити відповідні інструменти діагностування, прогнозування, регулювання та контролю в кризових ситуаціях.

В українських умовах термін «антикризове управління» ще не сформувався, як зазначається в роботах деяких вітчизняних фахівців з теорії менеджменту. На ранніх етапах становлення антикризового управління воно асоціювалося виключно з відносинами неспроможності (банкрутства). Такий підхід до змісту антикризового управління включає сукупність форм і методів реалізації антикризових процедур стосовно до конкретного підприємства-боржника [15, с. 241].

І.Й. Малий, М.М. Власенко під час розгляду заходів публічного управління в умовах кризи, катастроф та надзвичайних ситуацій називають їх заходами антициклічного регулювання [6, с. 34]. Однак терміни «антикризове регулювання» або «антикризове управління» є більш прийнятними, оскільки не заперечують закономірності циклічного розвитку економіки і сприяють подоланню кризових явищ.

Ряд авторів визначають кризу як малоймовірну подію, здатну загрожувати життєдіяльності організації. А.П. Миколаєць вважає основним завданням антикризового управління не допустити виникнення кризи [11, с. 110]. На нашу думку, таке визначення кризи і, відповідно, завдань антикризового управління більш підходить лише до короткострокових криз або криз-подій, основними відмінностями яких є локальність, прояв в обмеженій сфері, раптовість. У цьому випадку під антикризовими заходами зазвичай розуміють заходи, спрямовані на усунення або пом'якшення наслідків цієї кризи. Короткострокові кризи не можуть бути сферою застосування антикризового управління, оскільки вони можуть бути усунені або попереджені за допомогою оперативних чи тактичних заходів.

Більшість учених вважають, що публічне управління в умовах кризи, катастроф та надзвичайних ситуацій зводиться, по-перше, до запобігання кризових режимів роботи і, по-друге, до розробки заходів з організації діяльності в цих режимах, а вирішення проблеми санації в українській економіці передбачає дворівневу схему організації антикризового публічного управління:

- державний рівень – стратегічне планування і створення нормативної бази для самоорганізації господарюючих суб'єктів, а також цільовий вплив на певні сектори економіки і соціальної сфери;

- низовий рівень (господарюючі суб'єкти, передусім підприємницький сектор) [17, с. 80].

А.І. Мярковський визначає антикризове управління як сукупність методів, прийомів, що дозволяють розпізнавати кризи, здійснювати їх профілактику, долати їхні негативні наслідки, згладжувати протягом кризи [12, с. 10].

Традиційно під антикризовим публічним управлінням розуміють заходи реагування на кризу і майже не приділяють уваги передкризовим та післякризовим проблемам. Такий вузький підхід скорочує шанси того, що антикризове управління виявиться ефективним.

С.С. Пільгуй антикризове публічне управління розглядає як складову частину стратегічного управління на всіх фазах циклу, при цьому

мета стратегічного антикризового управління формулюється як збільшення цінності (вартості) організації [14, с. 126]. У фазі зрілості антикризова стратегія орієнтована на аналітичні завдання, прогнози динаміки змін, превентивні заходи. Насамперед пропонуються такі складники антикризової стратегії, як моніторинг, прогноз змін середовища, запобіжні заходи, які полягають у створенні запасу міцності, зниження ризиків. Превентивні антикризові дії проявляються також у впливі антикризової стратегії на вибір загальної стратегії організації.

Відносно антикризового управління на макрорівні існує ряд підходів. На думку Т.О. Пожуєвої, головною метою створення і приведення в дію системи антикризового управління є проведення структурної перебудови всієї національної економіки відповідно до потреб ринку [15, с. 241]. Відзначається також, що більш розвинена економіка, по-перше, менше страждає від кризи, тобто менше скорочує число робочих місць, по-друге, більше створює нових вакансій.

Таким чином, у залежності від об'єкта управління існують різні підходи до здійснення антикризового управління. Антикризове публічне управління можна розглядати як тимчасове явище в українській економічній науці і практиці, покликане нормалізувати економічну ситуацію в країні, а потім стати надбанням історії. Необхідність існування і вдосконалення антикризового публічного управління обумовлена закономірністю виникнення кризових явищ у соціально-економічних системах, які мають циклічний характер розвитку.

Висновки. Підсумовуючи сказане, можна сформулювати кілька положень. В Україні донині зберігається необхідність концептуалізації проблеми вдосконалення нормативно-правового інструментарію і запровадження науково обґрунтованих управлінських алгоритмів реагування на ситуації, пов'язані з прогнозуванням, запобіганням і нейтралізацією загроз (небезпек) у сфері цивільного захисту, а також ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. Вважаємо, що започаткований процес децентралізації влади та покладання на територіальні громади обов'язку щодо виконання широкого спектру завдань у сфері цивільного захисту населення, а також зростання ролі та значення недержавних інституцій у зазначеній сфері об'єктивно зумовлює подальшу трансформацію чинної системи державного управління в надзвичайних ситуаціях у систему антикризового публічного управління територіями.

Сучасне антикризове публічне управління територіями, крім традиційних його складників, має концентруватися на таких напрямках, як: забезпечення виживання регіону, стабілізація ситуації і збереження можливостей на майбутнє; визначення стратегічних напрямків подальшого розвитку в нових умовах після подолання кризових явищ; знаходження нових моделей взаємовідносин зі столицею, з іншими регіонами, з підприємствами, фірмами, банками, зарубіжними партнерами; забезпечення регіональної продовольчої та енергетичної безпеки, максимальне відтворення і зміцнення місцевого ринку і внутрішнього господарського обігу; забезпечення фінансової стійкості регіону.

Список літератури:

1. Ботнарченко О. М. Деякі питання визначення сутності державного управління у сфері забезпечення публічного порядку. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. Вип. 4. С. 141–147.
2. Дацій Н.В. Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Сучасні тенденції державного управління в умовах соціально-економічного розвитку»: Серія «Державне управління»: збірник наукових праць ДонДУУ. Донецьк: ДонДУУ. 2014. Т. XV. Вип. 286. С. 37–51.
3. Зінченко Г.К. Організація публічного управління на регіональному рівні: європейський досвід для України. Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2. С. 165–170.
4. Клименко О.М. Теоретичні аспекти антикризового управління регіоном. Наукові праці НДФІ. 2012. Вип. 4. С. 70–72.
5. Кульгінський Є.А. Суть «кризи» та «антикризового управління». Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 17. С. 119–120.
6. Малий І.Й., Власенко М.М. Результативність управління публічним сектором в умовах нестабільності. Економіка та держава. 2017. № 12. С. 33–37.
7. Маркіна І.А., Мохаммед Авад Аль Ширафі. Адаптація концепції сталого розвитку в практику державного антикризового управління охороною здоров'я. Часопис економічних реформ. 2016. № 4. С. 29–33.
8. Матійко С.А. Підходи до формування та реалізації антикризової стратегії розвитку промисловості регіону в системі державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 24. С. 124–127.
9. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. Право і суспільство. 2012. № 6. С. 95–98.

10. Мірошніченко Ю.В., Підгорна О.М. Основні підходи до розуміння визначення антикризового управління. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2014. Вип. 48. С. 188–193.
11. Миколаєць А.П. Тенденції взаємовпливу місцевого самоврядування та громадськості в системі публічного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 110–113.
12. М'яковський А.І. Антикризове управління державними фінансами: питання стратегії та ефективних рішень. Фінанси України. 2012. № 12. С. 7–23.
13. Нагорна Г. Соціальне проектування в сфері публічного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 3. С. 99–102.
14. Пільгуй С.С. Антикризове управління в забезпеченні фінансової стійкості банківської системи України: сучасний стан, проблеми та напрями вдосконалення. Соціально-економічні проблеми і держава. 2017. Вип. 2. С. 126–134.
15. Пожусва Т.О. Антикризове управління – основа забезпечення економічної захищеності підприємства. Науковий вісник Буковинського державного фінансово-економічного університету. Економічні науки. 2014. Вип. 26. С. 241–248.
16. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>. (дата звернення: 25.09.2018).
17. Сапа Н.В. Правові засади реалізації механізму антикризового державного управління. Державне будівництво. 2010. № 1. С. 76–84.
18. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Динаміка реформування системи публічного управління в Україні: моніторинг і аналіз реалізації реформи децентралізації влади. Бізнес Інформ. 2017. № 11. С. 132–138.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ АНТИКРИЗИСНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

В статье исследуются вопросы антикризисного публичного управления территориями, опыт его применения в современных условиях в Украине, определены основные принципы реализации антикризисного публичного управления территориями. Автор отмечает, что осуществление публичного управления в государстве предполагает наличие единой системы органов, механизмов и общих принципов их реализации в системе публичной власти. Обоснована необходимость существования и совершенствования антикризисного публичного управления, которая обусловлена закономерностью возникновения кризисных явлений в социально-экономических системах, имеющих циклический характер развития.

Ключевые слова: кризис, публичное управление, публичная власть, антикризисное публичное управление, территория, регион, государственное управление, государственная власть.

THEORETICAL FOUNDATIONS OF DEVELOPMENT OF ANTI-CRISIS PUBLIC ADMINISTRATION OF TERRITORIES

The article explores issues of crisis management of public territories, experience of its application in modern conditions in Ukraine. In the article the author outlines the main principles for the implementation of the anti-crisis public management of the territories. The author notes that the implementation of public administration in the state assumes the existence of a unified system of bodies, mechanisms and general principles for their implementation in the system of public authority. The necessity of existence and improvement of the anti-crisis public administration is substantiated, which is caused by the regularity of occurrence of crisis phenomena in socio-economic systems that have a cyclical development.

Key words: crisis, public administration, public authority, anti-crisis public administration, territory, region, state administration, state power.

Базарко І.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

Радух Н.Б.

Львівський національний університет

ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ ТА РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Досліджено процеси становлення та зміну характеру управління майном та ресурсами державної власності в Україні в період трансформацій. Проаналізовано існуючі класифікації механізмів державного управління майном у діяльності органів виконавчої влади щодо об'єктів національного і місцевого значення. Обґрунтовано необхідність трансформації системи державного управління ресурсами та майном національної власності на соціально орієнтоване спрямування. Запропоновано новітні підходи в адміністративній диференціації принципів управління об'єктами державної власності в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: державні підприємства, механізми управління, ефективність, органи державної влади, державне майно, формування, статутний фонд, реалізація, власність.

Постановка проблеми. Державна власність є однією з найвагоміших складників сучасної економіки України, вона включає в себе важливі об'єкти господарського і соціально-економічного призначення. Збереження державної власності та ефективність її використання є факторами, від яких багато в чому залежить якість життя суспільства. Аналіз сучасного стану майна, що перебуває в державній власності, показав переважно витратний характер використання даних об'єктів, постійне збільшення витрат, пов'язаних з їх обслуговуванням і модернізацією.

Перспективним напрямом управління державною власністю є розвиток концесійних відносин. На практиці управління державним майном повинні широко застосовуватися механізми партнерства національного та комерційного секторів економіки, які базуються на співпраці між державними і приватними організаціями у вирішенні суспільних проблем. Така співпраця має будуватися на договірній основі, частково реалізовуватися у формі концесій, які держава надає приватним фірмам для вирішення соціально-економічних проблем, з якими не здатні впоратися органи державної влади на місцях. Концесійні правовідносини відомі як альтернативний спосіб, який застосовується державою

для розвитку тих чи інших галузей економіко-господарської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обґрунтування необхідності реалізації механізмів державного регулювання ринку нерухомості є надзвичайно важливим, також має бути запропонований концептуальний підхід до розгляду процесів управління державною власністю як системи, що дозволяє цілісно вивчити сукупність майнових відносин на всіх рівнях і виявити різноманітні типи зв'язків, що забезпечують функціонування цих відносин [6, с. 459]. Державне управління майном повинно базуватися на сукупності: принципів функціонування та взаємодії; принципів державної участі; принципів, які зумовлені особливостями ринку; методів та механізмів управління.

Запропонованій системі управління державним майном має бути властива висока соціальна орієнтованість, яка полягає в можливості мінімізації ризиків. Це дозволить зробити процес управління максимально ефективним, відкритим, захистити національні інтереси та підвищити інвестиційну привабливість. Проведений аналіз дозволив виявити і згрупувати фактори, що впливають на стабілізацію державної політики, соціально-економічний розвиток, регіональні та самоврядні процеси,

а також визначити такі відмінні властивості, як значні капіталовкладення в об'єкти, унікальність деяких об'єктів, вплив розташування на вартість, сегментація, різноманіття майнових прав та складність правового регулювання.

Постановка завдання. Мета роботи полягає в дослідженні особливостей управління майном та ресурсами державної власності органами виконавчої влади в Україні, а саме соціально-економічний та правовий аспекти.

Відповідно до поставленої мети повинні вирішуватися такі завдання:

1. Дослідити процеси становлення та зміни характеру управління майном та ресурсами державної власності в Україні в період трансформацій.

2. Проаналізувати існуючі класифікації механізмів державного управління майном у діяльності органів виконавчої влади щодо об'єктів національного і місцевого значення.

3. Обґрунтувати необхідність трансформації системи державного управління ресурсами та майном національної власності на соціально орієнтоване спрямування.

4. Запропонувати новітні підходи в адміністративній диференціації принципів управління об'єктами державної власності в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава повинна бути зацікавлена в залученні інвестицій в ту чи іншу господарську сферу та в її розвитку. Інколи держава не володіє достатніми для цього фінансовими, організаційними й управлінськими ресурсами, але й не бажає втрачати контроль над цими сферами економіко-господарської діяльності. Концесійний механізм управління державним майном давно і успішно застосовується в багатьох країнах світу, укладення концесійних договорів сприяє ефективному управлінню майном, що перебуває в державній власності [3]. Такі форми управління, як право постійного користування, господарського відання та право оперативного управління, відсутні в практиці країн із розвинутою ринковою економікою.

Незважаючи на затребуваність концесійного механізму державно-приватного партнерства у вітчизняній економіці, на даний час причиною невеликої кількості укладених концесійних договорів є те, що даний інститут є новим для сучасної управлінської, правової та економічної систем. Законодавство у даній сфері потребує доопрацювання в частині розробки типового договору концесії, який спростить процедуру укладення договорів і тим самим приверне увагу інвесторів

до проектів державно-приватного партнерства [1, с. 12]. Тому для більш ефективного управління державним майном необхідно законодавчим шляхом кардинально змінювати діючу систему державного управління в цій сфері.

Управління майном державної власності повинно включати класифікацію та оцінку, виявлення факторів і аналіз методів регулювання ринку нерухомості, систематизацію методик і розробку критеріїв ефективності його функціонування в частині захисту майнових прав, соціально-економічних інтересів, оподаткування, інвестиційної активності, грошово-кредитного регулювання, інформаційного забезпечення. Сутність запропонованого підходу полягає в управлінні на основі моніторингу з урахуванням різноманітних процедур.

Розроблені підходи дозволять розвинути інформаційну базу для подальшої систематизації процесів управління, їх моніторингу та удосконалення. Важливою є аналітична обробка й об'єктивна інформація для прийняття ефективних управлінських рішень щодо подальшого розвитку підвищення ділової активності, зниження ризиків втрати права власності, покращення інвестиційного клімату [11]. Практична значимість застосування таких механізмів полягає в реалізації їх органами державної влади як дієвим інструментом управління державним майном.

Одним із ключових завдань процесу управління державною власністю є його правове забезпечення, яке в поєднанні з адміністративними та економічними механізмами впливає на діяльність органів державної влади. Держава повинна здійснювати облік об'єктів національної власності, зберігати їхні економічні, правові характеристики для забезпечення функціонування, пільгового оподаткування, підвищення ефективності процесу управління. Реалізація даних механізмів має здійснюватися за допомогою створення ефективної системи публічного адміністрування [9, с. 135].

Для функціонування належного процесу управління державною власністю необхідне виконання наступних умов: захист прав власності; обов'язкова інвентаризація державного майна та прав на неї; прозорість адміністративних процедур; розвиток інституту незалежного оцінювання; справедливе майнове оподаткування; прозорість процедури вилучення власності для державних потреб; публічність ринкової інформації. Сучасні державно-управлінські підходи не в повній мірі взаємопов'язані з розумінням ринку як організаційно-економічної системи, що забезпечує ство-

рення, експлуатацію, перерозподіл і припинення існування об'єктів нерухомості.

Державне управління майном повинно здійснюватися з метою вдосконалення державної політики в галузі управління національною власністю для досягнення ефективного і рівномірного розподілу економічної активності на ринку з урахуванням балансу економічних інтересів бізнесу і соціально-економічних інтересів суспільства [13]. Механізми державного управління на національному рівні включають сукупність методів і засобів, що застосовуються в земельній, житловій, бюджетно-податковій, грошово-кредитній, економічній та інших видах політики з метою підвищення ефективності функціонування ринку майна.

Організаційно-правові механізми управління державною власністю мають реалізовуватися в частині створення та розвитку нормативно-правової бази з метою захисту прав і організації прозорості адміністративних процедур. Важливим є забезпечення гарантій майнових прав держави з формування доходів бюджету і покращення їхньої структури за допомогою встановлення оптимальних розмірів податкових платежів, створення сприятливих умов для розвитку інвестицій, ефективне й оперативне управління державним майном. Взаємозв'язок нормативно-правових та процедурних механізмів державного управління майном повинно реалізовуватися за допомогою вдосконалення багатоцільового обліку державного майна, що буде включати вартісний компонент [2, с. 79].

В управлінні власністю держава має здійснювати наступні основні процеси: адміністративні процедури, територіальне планування, управління майном державної форми власності, примусове вилучення колишнього державного майна з приватної власності, оподаткування, процеси, які реалізують принципи соціального управління. В ході здійснення реформ стала очевидною відсутність належної системи моніторингу національної власності як ефективного механізму державного управління в цій сфері. Тому отримані рекомендації можуть бути використані для прийняття державно-управлінських рішень у сфері розвитку ринку державного майна.

Основним чинником організації системи органів, до компетенції яких входить управління державним майном, є положення Конституції, що розмежовують власність на державну і комунальну, а також документацію, яка перераховує об'єкти, що входять до їх складу. Інші закони й підзаконні акти встановлюють правові режими кожного з об'єктів

державного майнового фонду, компетенцію та функціональні обов'язки державного органу, якому належить управляти конкретним об'єктом, можливості цього органу щодо управління державними підприємствами й установами [8].

Організація управління державною власністю насамперед покладається на Кабінет Міністрів України, який має в адміністративно-розпорядчому порядку управляти об'єктами державного майнового фонду. Адміністративно-територіальним одиницям належить майно соціальної інфраструктури та підприємства, вони повинні забезпечити потреби життєзабезпечення населення міст і районів: торгівля, громадське харчування, транспорт, водопостачання, а також матеріальні об'єкти, пов'язані з потребами областей в цілому. У близькому майбутньому повинен бути розроблений новий перелік акціонерних і господарських товариств, пакети акцій і частки яких належать до державної власності.

Органи державної влади з управління майном повинні координувати процедури представництва інтересів держави як єдиного продавця державного майна, контроль за використанням державного майна, підвищення ефективності функціонування державних підприємств та захист їхніх майнових прав. Інший комплекс дій, що регулюються в адміністративно-правовому порядку, пов'язаний з утворенням, реорганізацією державних підприємств і установ, у компетенцію яких передаються певні об'єкти з фонду державного майна для відповідного цільового використання [5].

Державне підприємство може бути створено органом, уповноваженим управляти державним майном, а наймання його керівника на роботу є правом органу, уповноваженого управляти підприємством. Система управління державною власністю в даному контексті має полягати в забезпеченні інтересів держави в органах управління підприємств та установ, координації діяльності центральних виконавчих органів в управлінні, в ініціативі заснування транснаціональних корпорацій, обліку та реєстрі державної власності, передачі об'єктів з державної в комунальну власність, спільно із центральними органами виконавчої влади проведення моніторингу діяльності державних підприємств.

Результатом моніторингу має бути чітке розмежування конкурентних державних підприємств, підприємств, що потрапляють у програми приватизації, і підприємств-монополістів [12]. Для розширення можливостей конкурентних державних підприємств Кабінету Міністрів Укра-

їни слід координувати діяльність уповноважених органів щодо підприємств, вимагати від них коректного використання форм адміністративного контролю. Ступінь участі держави в управлінні майном має залежати від типу діяльності в господарських процесах: переведення державного підприємства в акціонерне товариство як стадії, що передуює приватизації; придбання державою акцій або частки в уже існуючих товариствах.

Функціонування господарських товариств, що управляються державою, зокрема акціонерних товариств, може в значній мірі визначатися за допомогою адміністративно-правових методів. Концесійне управління державним майном виникає на основі адміністративних процедур, рішення про передачу державного майна, зокрема підприємства в концесійне управління, приймає Кабінет Міністрів України або інший уповноважений орган держави [10]. Воно узгоджується з галузевим центральним або місцевим виконавчим органом, у компетенції якого перебуває це майно.

У порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, державний орган з управління державним майном чи його територіальні органи повинні пропонувати кращий план управління державним пакетом акцій та укладати договір на концесійне управління державним майном [7, с. 6]. На даний час управління державною власністю є системою організаційно-економічних відносин між різними суб'єктами з приводу організації відтворення і використання об'єктів державної власності за допомогою застосування організаційно-економічних механізмів, форм і методів з метою забезпечення реалізації соціально-економічних інтересів суспільства та держави.

Кабінет Міністрів України покликаний організувати управління державною власністю, виро-

бляти і здійснювати заходи щодо її використання, забезпечувати захист права державної власності [4]. Уряд повинен брати участь у визначенні цілей і пріоритетів державної політики у сфері управління державною власністю; аналізувати практику застосування законодавства у сфері державної власності; розробляти пропозиції щодо вдосконалення управління державним майном.

Висновки. Основними завданнями Кабінету Міністрів України у сфері управління державною власністю має бути підвищення ефективності управління; участь, у межах своєї компетенції, у визначенні цілей і пріоритетів державної політики у сфері управління державними фінансами і державною власністю; аналіз практики застосування законодавства у сфері державної власності, розробка пропозицій щодо вдосконалення управління державним майном. Органи державної влади повинні реалізовувати виконавчу та контрольню-наглядову функції у сфері володіння, користування і розпорядження об'єктами державної власності.

Визначальним чинником з управління державним майном є позиція держави до питання власності, оскільки економічна і політична системи будь-якого суспільства тісно переплітаються саме з питаннями володіння, користування і розпорядження майном, оскільки державі необхідна національна власність для того, щоб виконувати особливі функції захисту існуючого соціально-економічного устрою та реалізовувати державну владу. Кабінет Міністрів України повинен комплексно організувати управління державною власністю, виробляти і реалізовувати заходи щодо її використання, забезпечувати захист права державної власності, тим самим відстоюючи інтереси держави.

Список літератури:

1. Биков Р.Ю. Механізми управління державним майном в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2010. 20 с.
2. Гудима Н.В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання: монографія. Черкаси, 2011. 248 с.
3. Деякі питання безоплатної передачі основних засобів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 145 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2011. № 14. Ст. 583.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
5. Кравчук О.О. Основні принципи управління майном державної власності. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2012. № 10. С. 61–67.
6. Курс адміністративного права України: підручник / В.Д. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К., 2012. 808 с.
7. Личенко І.О. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 16 с.
8. Парубчак І.О. Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування. Електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2017. № 2. URL: http://el-zbirm-du.at.ua/2017_2/34.pdf (дата звернення: 05.09.2018).

9. Плакіда В.Т. Управління державною власністю: світовий досвід та реалії України: монографія. Донецьк: НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України, 2010. 400 с.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення управління об'єктами державної власності: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4498-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 1033.

11. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 р. № № 2404-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.

12. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

13. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09 грудня 2011 р. № 4107-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 28. Ст. 311.

УПРАВЛЕНИЕ ИМУЩЕСТВОМ И РЕСУРСАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

Исследованы процессы становления и изменения характера управления имуществом и ресурсами государственной собственности в Украине в период трансформации. Проанализированы существующие классификации механизмов государственного управления имуществом в деятельности органов исполнительной власти по объектам национального и местного значения. Обоснована необходимость трансформации системы государственного управления ресурсами и имуществом национальной собственности на социально ориентированное направление. Предложены новейшие подходы в административной дифференциации принципов управления объектами государственной собственности в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: государственные предприятия, механизмы управления, эффективность, органы государственной власти, государственное имущество, формирования, уставной фонд, реализация, собственность.

MANAGING THE ASSETS AND RESOURCES OF STATE OWNERSHIP EXECUTIVE AUTHORITIES IN UKRAINE: SOCIO-ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

The processes of formation and changes in the character of management of property and resources of state ownership in Ukraine during the transformation period are investigated. The existing classification of mechanisms management of state assets is analyzed in the activities of the executive authorities regarding objects of national and local significance. The necessity of transformation of the system of state management of resources and ownership of national assets into a socially oriented direction is substantiated. The innovative approaches in administrative differentiation of principles of management of objects of state ownership in Ukraine at the present stage are offered.

Key words: state enterprises, management mechanisms, efficiency, public authorities, state assets, authorized fund, realization, ownership.

Гаман М.В.

Національна академія державного управління
при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено, що на рівні конституційно-правових норм закріплені логічно пов'язані між собою категорії: «інвестиційний ринок» як складний об'єкт правового регулювання та «інвестиційна політика» держави, що є правовою формою впливу держави на зміст і форми функціонування інвестиційного ринку. Підкреслено, що з прийняттям Господарського кодексу України місце державної економічної політики й усіх її напрямів у системі правового забезпечення взаємин між державою та суб'єктами господарювання відповідно законодавчо закріплено. Установлено, що механізм формування правової інвестиційної політики має своїм призначенням забезпечити проведення інвестиційної політики держави шляхом розроблення, згідно з вимогами законодавства, системи необхідних заходів правової інвестиційної політики як обов'язкового складника державних програм інвестиційного розвитку країни. Запропоновано до реалізації Державну програму інвестиційного розвитку країни як таку, що має бути обов'язковою та узгодженою із суміжними програмними документами держави й, зокрема, з Державною програмою економічного розвитку.

***Ключові слова:** державна інвестиційна політика, нормативно-правове забезпечення, програмні документи.*

Постановка проблеми. Необхідно визнати, що державна економічна (інвестиційна) політика в умовах функціонування економіки на ринкових засадах і відповідні механізми й засоби її реалізації стають основною формою взаємин між державою та суб'єктами господарювання, головною формою реалізації державою своїх економічних функцій.

З огляду на це, різко зростає соціальна значимість правового забезпечення формування, об'єктивації та реалізації державної економічної політики. Тому питання системної законодавчої врегульованості механізму впливу держави на економічні процеси надзвичайно актуалізовано сучасним етапом соціально-економічного розвитку, має стати першочерговим завданням науки «Публічне управління».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем інвестиційної політики держави, а також її принципів присвячено велику кількість праць вітчизняних науковців, таких як Г.Дж. Александер, Р. Бланделл, М. Девер, П. Самуельсон, У. Шарп, В.П. Александрова, З.С. Варналій та інші. Проте можна стверджувати, що це питання вимагає додаткових наукових досліджень, що й зумовило вибір теми наукової статті.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-правового закріплення змісту державної інвестиційної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто визнати, що проблематика правового забезпечення формування, об'єктивації та реалізації державою власної інвестиційної політики, правових засобів і механізмів її впровадження не є достатньо дослідженою в науці «Публічне управління», безперечно, потребує уваги.

З прийняттям Конституції України [1] отримали конституційно-правове закріплення категорія «інвестиційна політика», забезпечення якої, згідно з п. 3 ст. 116 Основного Закону, покладено на Кабінет Міністрів України, і категорія «інвестиційний ринок», засади створення й функціонування якого, відповідно до ст. 92 Конституції України, встановлюються виключно Законами України. Отже, варто визнати, що на рівні конституційно-правових норм закріплені логічно пов'язані між собою категорії: «інвестиційний ринок» як складний об'єкт правового регулювання та «інвестиційна політика» держави, що є правовою формою впливу держави на зміст і форми функціонування інвестиційного ринку.

Важливо підкреслити, що з прийняттям Господарського кодексу України (далі – ГКУ) місце державної економічної політики й усіх її напрямів у системі правового забезпечення взаємин між державою та суб'єктами господарювання отримало відповідне законодавче закріплення.

По-перше, у Кодекс включено главу II «Основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування в господарській діяльності», що має самостійне юридичне значення як факт визнання високої суспільної ваги відповідних відносин. У цьому сенсі можна зробити припущення щодо існування в цьому сегменті господарського законодавства дуже високого потенціалу подальшої законотворчої активності.

Варто погодитись із твердженням Н.В. Дачій, що «з прийняттям ГКУ ні сама кодифікація, ні процес удосконалення законодавства не завершується. Це важливий етап, але тільки етап. Законотворчість – процес безперервний» [2, с. 89].

Також не можна не відзначити наявність певного роду принципів правового регулювання інвестиційних правовідносин, що тісно пов'язані з загальноправовими принципами правового регулювання та принципами правового регулювання господарського права зокрема. В аспекті питання про формування й нормативно-правове закріплення інвестиційної політики держави вважаємо доцільним виділити такі принципи:

- свобода інвестиційної діяльності;
- вільний рух капіталів, товарів і послуг на території України;
- забезпечення гармонійності складного співвідношення сьогоденних і перспективних інтересів суб'єктів та учасників інвестиційних відносин, а також держави й територіальних громад;
- гарантованість прав інвесторів на всіх етапах інвестиційної діяльності, враховуючи особливості наявних інвестиційних ризиків;
- забезпеченість гарантій прав інвесторів засобами юридичної й, зокрема, господарсько-правової відповідальності в разі їх порушення;
- забезпеченість інтересів держави ефективною системою господарсько-правових засобів державного регулювання інвестиційних відносин;
- повнота договірно-правового законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності зі збереженням принципу свободи договору;
- забезпечення необхідного рівня систематизації інвестиційного законодавства;
- допустимість рестрикційного режиму іноземних інвестицій у визначених випадках.

По-друге, в ст. 9 ГКУ зафіксовано, що держава здійснює економічну політику, спрямовану на реалізацію й оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення загалом. Українським важливим є також і положення п. 4 цієї статті, що правове закріплення економічної політики здійснюється в нормативно-правових актах особливого роду, а саме: у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного й соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах. Отже, зміст державної економічної (в тому числі й інвестиційної) політики повинен отримати правове закріплення в конкретних юридичних актах – прогнозах і програмах.

По-третє, в ст. 10 ГКУ зафіксовані дефінітивні норми, які закріплюють перелік окремих напрямів державної економічної політики, а також їх змістові характеристики, що має велике правове значення. Так, згідно зі змістом ст. 10 ГКУ, «інвестиційна політика спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного та відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним».

На нашу думку, ця дефініція потребує вдосконалення. Адже в ній ідеться про залучення й концентрацію коштів, залишаючи водночас поза увагою права на об'єкти інтелектуальної власності, права на видобування корисних копалин та інші види цінностей, що можуть інвестуватися. Варто зазначити, що наведена дефініція також є дещо громіздкою. Вона побудована більше як доктринальне визначення, ніж законодавче визначення категорії, що має правове значення. Тому доцільно навести власне визначення інвестиційної політики як такої, що здійснюється органами держави в правових формах, включаючи господарсько-правові засоби державного регулювання з метою створення й ефективного використання інвестиційного потенціалу в процесі діяльності суб'єктів господарювання та функціонування національної економіки загалом та в окремих її галузях.

По-четверте, цією ж главою ПГКУ в ст. 12 закріплено системний перелік основних засобів державного регулювання господарської діяльності,

що застосовує держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм.

Отже, ГКУ у главі II зафіксував основні риси правового механізму участі держави у сфері господарювання. Але варто визнати, що цей механізм сьогодні скоріше є ескізом, ніж ретельно відпрацьованою системою. Саме на шляхах удосконалення цього механізму в контексті проблематики інвестиційної політики хотілося б зупинитись більш докладно.

По-перше, у п. 1 ст. 9 ГКУ зафіксовано, що держава здійснює економічну політику. Виникає питання: це право чи обов'язок держави? Виходячи з об'єктивної потреби гармонізуючого впливу держави на ринкові економічні відносини, вважаємо, що здійснення державою економічної й, зокрема, інвестиційної політики є функціональним обов'язком держави. Саме в такому контексті засобами законодавчої техніки повинна бути сформульована відповідна норма ст. 9 ГКУ.

По-друге, у п. 4 ст. 9 ГКУ зафіксовано, що правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення її засад у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного розвитку тощо. З огляду на вказане положення Кодексу, виникає кілька питань щодо правової природи юридичних актів, названих прогнозами і програмами. Необхідно визначитись із характеристикою цих актів або як нормативно-правових, або як індивідуальних, тому що власне юридична їх природа сумнівів не викликає. Адже нормативно-правові та індивідуальні акти є юридичними за своїм характером актами.

Автори науково-практичного коментаря ГКУ слушно відзначають, що завдяки правовому закріпленню економічна політика набуває формальної визначеності, необхідної для її чіткого й послідовного здійснення. Формалізація політичних цілей і завдань, засобів і способів їх реалізації, надання їх змісту нормативного характеру здійснюються шляхом прийняття правових актів.

На підставі наведеного вважаємо можливим говорити про наявність механізму формування правової інвестиційної політики, яка має своїм призначенням забезпечити проведення інвестиційної політики держави шляхом розроблення, згідно з вимогами законодавства, системи необхідних заходів правової інвестиційної політики як обов'язкового складника державних програм інвестиційного розвитку країни. За своєю сутністю

цей механізм опосередковує процес трансформації завдань економічної інвестиційної політики, об'єктами якої є такі категорії, як інвестиційний ринок, інвестиційні товари, інвестиційний ефект, інвестиційні ризики, рівновага між інвестиційним попитом та інвестиційною пропозицією в контексті регулювальної ролі держави, у завдання правової інвестиційної політики, що стосуються таких елементів правового регулювання, як правовий статус учасників інвестиційних відносин на всіх етапах їх реалізації, договірно-правове забезпечення інвестиційної діяльності, господарсько-правові засоби та механізми її державного регулювання, компетенція органів держави щодо формування й реалізації Державних програм інвестиційного розвитку тощо.

Реалізація правової інвестиційної політики має забезпечуватися засобами законодавчої інвестиційної політики та механізмами юридичної відповідальності органів держави за невиконання вимог чинного законодавства, зокрема недосягнення економічних показників Державної програми інвестиційного розвитку країни.

Аналізуючи зміст цілої низки програмних документів, можна констатувати складний, змішаний їх характер. Вони об'єднують у собі як норми загальної дії, що адресовані невизначено широкому колу користувачів – органів публічної влади різних рівнів, хоча й досить специфічних за природою, так і приписи, що мають більш індивідуальний характер, адресовані конкретним органам держави, на які покладається, зокрема, контроль за виконанням таких програм та обов'язок інформувати Кабінет Міністрів України про хід їх виконання тощо.

Наявність великої кількості нормативно-правових актів, що викладені в певній структурі й послідовності, говорить про проведення цілеспрямованої діяльності спеціально уповноваженими органами державної влади у сфері державного регулювання інвестиційної діяльності. Тобто можна зробити однозначний висновок про наявність законодавчої інвестиційної політики держави.

Законодавча інвестиційна політика держави є складником її інвестиційної політики, має своїм завданням реалізацію правової інвестиційної політики держави шляхом формування плану законотворчих ініціатив, обов'язкових до виконання визначеними нормотворчими органами за рахунок установа:

– кола чинних джерел інвестиційного законодавства та кола джерел, створення яких планується в процесі його оптимізації;

– основних нормотворчих заходів щодо інкорпорації до цих джерел необхідних новел – елементів, засобів і механізмів господарсько-правового регулювання інвестиційних відносин;

– доцільності проведення робіт щодо систематизації та розробки кінцевої конфігурації інвестиційного законодавства.

Тому державні цільові програми хоча і є впливовим чинником регулювання економічних ринкових відносин, але мають допоміжне, в тому числі й із урахуванням можливостей державного бюджету, значення в умовах економіки, де підприємницька активність є головним фактором зростання. Отже, головної уваги потребує законодавче врегулювання прогностичних і програмних документів економічного розвитку держави як таких, що мають комплексний системний характер впливу на економічні відносини, які в кінцевому вимірі через зміни у правовому та інституційному середовищі мотивують підприємців до прийняття тих чи інших самостійних рішень щодо підприємницької діяльності, її позитивної активізації.

Тому пропонується Державна програма інвестиційного розвитку країни як така, що має бути обов'язковою й узгодженою із суміжними програмними документами держави та, зокрема, з Державною програмою економічного розвитку, є нормативно-правовим актом спеціального призначення, що містить у собі викладення алгоритму правових та організаційних заходів держави стосовно інвестиційного ринку з метою досягнення бажаних параметрів його функціонування й визначення кола державних органів, які зобов'язані ці заходи здійснювати та нести юридичну відповідальність за їх результативність.

За структурою державна програма інвестиційного розвитку повинна містити щонайменше чотири обов'язкові складники:

- економічна інвестиційна політика;
- правова інвестиційна політика;
- законодавча інвестиційна політика;
- організаційна інвестиційна політика.

Дуже важливим аспектом є питання скоординованості, узгодженості функціонування державних

програм і чинного законодавства України. Проблема ця фактично не вивчена в науці «Публічне управління», але час вимагає докладання зусиль саме в цьому напрямі. Варто зазначити також, що зміст програм за своїм понятійним апаратом, за юридичним конструкціями, що використовуються, повинен бути сумісним із чинним законодавством відповідної сфери, чим має бути забезпечена їх взаємодія.

У певному розумінні вказані програми адресовані самому законодавцю як сформульовані пріоритети й напрями законотворчої діяльності. Тому норми цих Програмних документів варто вважати такими, що функціонально вказують на напрями актуальних законотворчих робіт, що важливо як для координації законотворчої діяльності, так і для планування суб'єктами господарювання своєї перспективної діяльності в умовах динаміки законодавства. Окремим аспектом варто визнати корекцію правозастосовної практики органів публічної влади, що справляє певний вплив на режим функціонування відповідних правовідносин, законодавче регулювання яких залишається без змін.

Висновки. Запропоновані принципи щодо формування та нормативно-правового закріплення інвестиційної політики держави, правове закріплення змісту державної економічної (в тому числі й інвестиційної) політики в конкретних юридичних актах (прогнозах і програмах), правові форми інвестиційної політики, визначені потреби гармонізуючого впливу держави на ринкові економічні відносини дали змогу розробити методологічні засади щодо формування Державної програми інвестиційного розвитку країни. Вона обов'язково має бути узгодженою із суміжними програмними документами держави й, зокрема, з Державною програмою економічного розвитку. За структурою державна програма інвестиційного розвитку повинна містити щонайменше чотири обов'язкові складники: економічна інвестиційна політика; правова інвестиційна політика; законодавча інвестиційна політика; організаційна інвестиційна політика.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Закони України: у 21 т. Київ: Інститут законодавства, 1996. Т. 10. С. 5–41.
2. Дацій Н.В. Measures quality of improving staff's competence in public administration. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2017. № 1 (123). С. 89–92.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье определено, что на уровне конституционно-правовых норм закреплены логически связанные между собой категории «инвестиционный рынок» как сложный объект правового регулирования и «инвестиционная политика» государства, которая является правовой формой влияния государства на содержание и формы функционирования инвестиционного рынка. Подчеркнуто, что с принятием Хозяйственного кодекса Украины место государственной экономической политики и всех ее направлений в системе правового обеспечения взаимоотношений между государством и субъектами хозяйствования получило соответствующее законодательное закрепление. Установлено, что механизм формирования правовой инвестиционной политики имеет своим назначением обеспечить проведение инвестиционной политики государства путем разработки, согласно требованиям законодательства, системы необходимых мер правовой инвестиционной политики как обязательной составляющей государственных программ инвестиционного развития страны. Предложена к реализации Государственная программа инвестиционного развития страны как таковая, которая должна быть обязательной к согласованию со смежными программными документами государства и, в частности, с Государственной программой экономического развития.

Ключевые слова: государственная инвестиционная политика, нормативно-правовое обеспечение, программные документы.

NORMATIVE LEGAL PROVISION OF GOVERNMENT INVESTMENT POLICY

It is determined that at the level of constitutional law there are logically linked categories: “investment market” as a complex object of legal regulation and “investment policy” of the state, which is a legal form of the state’s influence on the content and form of functioning of the investment market. It was emphasized that with the adoption of the Commercial Code of Ukraine (GKU), the place of state economic policy and all its directions in the system of legal maintenance of relations between the state and economic entities received the corresponding legislative consolidation. It is established that the mechanism of formation of legal investment policy has the purpose to ensure the implementation of investment policy of the state by developing, in accordance with the requirements of the legislation, the system of necessary measures of legal investment policy as an obligatory part of the state programs of investment development of the country. The State Program of Investment Development of the country is proposed for implementation, which should be obligatory and coordinated with the related program documents of the state and, in particular, with the State Program of Economic Development.

Key words: state investment policy, normative-legal support, program documents.

Горбик В.М.

Державне підприємство

«Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

РЕСУРСОЗБЕРЕЖЕННЯ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ РЕГІОНІВ

У статті розглянуто процеси ресурсозбереження в механізмі державного управління в сучасних умовах, що дає змогу зробити процес ресурсозбереження ефективнішим і значно покращити природно-економічний розвиток регіонів. Ресурсозбереження розглядається як прогресивний напрям використання природно-ресурсного потенціалу, що забезпечує економію природних ресурсів і зростання виробництва продукції в регіоні при тій самій кількості використаної сировини, палива, основних і допоміжних матеріалів. Зауважено, що головною рисою ресурсозберігаючої діяльності сьогодні має бути орієнтація на проведення комплексу заходів, які швидко реалізуються, охоплюють різні сторони діяльності й дають змогу досягти максимального ефекту економії, причому об'єктивні умови для їх здійснення повинен забезпечити механізм державного управління.

Ключові слова: ресурсозбереження, державне управління, природно-економічний і природно-ресурсний потенціал, регіон, розвиток.

Постановка проблеми. В умовах становлення й розвитку ринкових відносин для наукового обґрунтування радикальних економічних реформ особливого розвитку набуває механізм державного управління природно-економічним потенціалом регіонів. Це викликано насамперед диспропорціями в природно-економічному розвитку, які гостро проявляються сьогодні. Розвиток будь-якого регіону і країни загалом залежить від наявного економічного, природно-ресурсного і трудового потенціалу, розміщеного в тому чи іншому регіоні України, тобто він залежить від наявних продуктивних сил. Вони є національним багатством, визначають перспективу й можливий рівень його соціально-економічного та природно-економічного розвитку [1, с. 4]. Нарощування, раціональне використання й постійне вдосконалення регіональних і галузевих пропорцій у розвитку природно-економічного потенціалу об'єктивно зумовлені необхідністю механізму державного управління. У цьому контексті актуальними залишаються питання ресурсозбереження, оскільки перспективність використання природно-ресурсного потенціалу залежить не скільки від наявності ресурсів, скільки від ефективності використання ресурсозберігаючих технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій за напрямом досліджень свідчить, що актуальність

зазначеної проблеми підтверджують М. Долішній, С. Дорогунцов, М. Піскун, О. Шаблій, ґрунтові дослідження яких дали змогу здійснити вагомий внесок у пошук шляхів вирішення проблеми ресурсозбереження в механізмі державного управління природно-економічним потенціалом регіонів.

Так, питання ресурсозабезпечення й ресурсозбереження розглядали М. Міллер, В. Беренс, Є. Ахромкін, О. Фоменко та інші закордонні автори, які з різних поглядів підходили до процесів ефективного використання та заощадження ресурсів. Значний внесок у вирішення проблеми ресурсозбереження зробили такі вітчизняні вчені, як Р. Близький, Р. Балашова, М. Іванов, Д. Липницький, Н. Коніщева, В. Лебедев, І. Радчук, С. Скоков, І. Сотник, В. Таран, Л. Хижняк, А. Богатирьов та інші.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування науково-теоретичних засад ресурсозбереження в механізмі державного управління як основи розвитку природно-економічного потенціалу регіонів; аналіз та оцінювання напрямів удосконалення механізму державного управління ресурсозбереженням лісогосподарювання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальною тенденцією світового природно-економічного розвитку регіону є підвищення ролі ресур-

созбереження та виділення його в окрему систему, що знаходиться в основі формування конкурентоспроможного, ефективного й ощадливого господарювання. Для України проблема раціонального використання ресурсів і ресурсозбереження є особливо актуальною, потребує вирішення. Це пов'язано з надзвичайно високим рівнем матеріало- та енергоємності вітчизняної економіки, істотною амортизацією основних виробничих засобів і застарілими технологіями, нераціональним використанням природних ресурсів, високим ступенем залежності від імпорту паливно-енергетичних ресурсів, значними обсягами утворення відходів і шкідливих викидів виробництва [7].

Без переходу до більш ефективної моделі суспільного виробництва та споживання, раціоналізації використання ресурсів неможливий подальший природно-економічний і соціально-економічний розвиток регіону, вирішення екологічних проблем. Розширення й поглиблення процесу ресурсозбереження сприяє переходу України до моделі збалансованого розвитку, побудові основ постіндустріального суспільства, прискоренню інтеграції України до глобалізованого світового господарства.

Еколого-інноваційний процес природно-економічного розвитку регіонів України, спрямований на досягнення нормативного стану навколишнього середовища, передбачає такий принцип функціонування народного господарства, регіону, галузі, конкретного виробництва, за якого раціонально використовуються всі компоненти сировини й енергії в циклі «первинна сировина-виробництво – споживання – вторинні ресурси» та не порушується екологічна рівновага.

Ця проблема є, отже, узагальненням більш приватних проблем використання вторинних ресурсів, відходів і раціонального природокористування загалом. У науковій літературі зазначається взаємозв'язок проблем використання вторинних ресурсів, охорони навколишнього середовища і створення маловідходних технологій. Зміст поняття екологічно стійкого розвитку в широкому розумінні включає завдання ресурсозбереження, запобігання негативному впливу на природно-економічний потенціал.

Ресурсозбереження та використання безвідходних технологій є досить новим напрямом, що охоплюють різні галузі економіки та державного управління. Цей напрям діяльності торкається питань екології (охорони навколишнього середовища), раціонального використання різних ресурсів, економічних завдань типу оптимального

узгодження обсягів виробництва і споживання запасів. У зв'язку з цим історично склалося не завжди однозначне розуміння термінів у геології, гірничій справі, різних галузях, що використовують первинні і вторинні матеріальні ресурси, металургії, хімії, екології, економіці [5, с. 505].

Принципи мало- й безвідходної технології можна пояснити на основі факторів, що виражають різні потреби. Згідно із цим, використання мало- й безвідходних технологій потрібно з метою постійного зменшення споживання найважливіших ресурсів – сировини, енергії та навколишнього середовища.

Ресурсозбереження передбачає повторне використання ресурсів, вторинної сировини й відходів, тому в економічному та екологічному сенсі є більш вигідним. Загальною для всіх суб'єктів регіону проблемою є практична відсутність полігонів промислових відходів, які зберігаються на підприємствах. Для значної частини промислових відходів методи утилізації та знешкодження відсутні або виявляються дорогими. Основні види неутілізованих небезпечних відходів промисловості тривалий час накопичувалися на території підприємств, їх кількості давно перевищили гранично допустимі. На низці підприємств способи, місця й терміни зберігання небезпечних відходів не відповідають вимогам природоохоронного законодавства [9, с. 16].

Визначення напрямів ефективного ресурсозбереження для регіонів України зумовлено об'єктивними причинами, що пов'язані з вирішенням загальної проблеми забезпечення сталого природно-економічного розвитку держави. У рамках становлення сучасного ринкового господарства це вимагає пошуку нових шляхів формування національної стратегії ресурсозбереження. Світовий досвід показує, що в цьому напрямі необхідно передусім зробити комплекс системних теоретичних і методологічних кроків. Загальною тенденцією світового та, що найбільш важливо, європейського природно-економічного розвитку є формування конкурентоспроможних, ефективних та ощадливих форм господарювання саме в рамках регіональних економічних систем. Тобто спостерігається тенденція формування концептуальних підходів до сталого розвитку, які базуються на основних положеннях Європейської хартії регіонального розвитку.

Розглядаючи проблеми ресурсозбереження в Україні саме в такій площині, регіональний рівень пов'язує із вирішенням низки питань щодо створення необхідних умов забезпечення не тільки

зниження показників матеріало- та енергоємності виробництва, а й підвищення ефективності використання наявних регіональних ресурсів, використання сучасних механізмів державного управління природно-економічним потенціалом, а також формування відповідного інституціонального середовища. Зараз стає зрозумілим, що вихід на якісно новий рівень ефективного використання комплексного регіонального ресурсу можливий лише за умов комбінування ринкових важелів з механізмами державного управління [2, с. 34].

Ресурсозбереження є одним із пріоритетних напрямів розвитку народного господарства. Чинне в Україні нормативно-правове забезпечення ресурсозбереження регламентується Законами України «Про охорону навколишнього середовища» і «Про стандартизацію», а також значною кількістю нормативних документів загального та загальнотехнічного характеру. Водночас Єдина система ресурсозберігаючих вимог поки відсутня, що чинить стримуючий вплив на проведення єдиної технічної політики в частині впливу на зниження рівня ресурсоспоживання й на комплексне вирішення проблеми ресурсозбереження.

Істотне підвищення ефективності використання сировини, матеріалів і паливно-енергетичних ресурсів в економіці України в рамках цих напрямів може бути досягнуто тільки в разі здійснення технічного переозброєння й реструктуризації базових галузей. Світовий досвід розробки та реалізації програм з ефективного ресурсовикористання у своєму арсеналі має велику різноманітність механізмів та економічних методів забезпечення ефективності споживання ресурсів у всіх сферах діяльності. Щодо аналізу стану лісництва у межах держави в реаліях сьогодення можна зазначити, що в діяльності підприємств галузі лісового господарства України існує низка проблем, які потребують нагальних заходів для покращення та ефективності ресурсовикористання й ресурсозбереження [5, с. 426].

Важливим є той факт, що в Україні питання проблем ресурсозбереження та ресурсовикористання вже розглядається. Про це свідчить той факт, що 15 листопада 2017 року на засіданні Кабінету Міністрів України схвалена Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року. Ця доктрина спрямована на визначення цілей та інструментів для розв'язання екологічних, економічних і соціальних проблем лісового господарства України, створення умов для сталого розвитку з урахуванням географічних та інших особливостей. Необхідність підготовки

Стратегії викликана розумінням надзвичайно важливої ролі лісів для екологічної, економічної й соціальної стабільності держави, необхідності системного вдосконалення ведення лісового господарства в Україні для забезпечення довгострокових інтересів держави на основі поєднання принципів державного управління з механізмами ринкових відносин з огляду на цілі децентралізації влади, необхідності розвитку державно-приватного партнерства, збільшення кількості робочих місць, зайнятості сільського населення, мінімізації корупційних ризиків і вчинення правопорушень, утвердження відкритих, прозорих механізмів прийняття управлінських і кадрових рішень і першочергового забезпечення вітчизняних виробників шляхом створення прозорого ринку деревини [4].

Інструментом реалізації Стратегії є План заходів щодо реалізації Стратегії, що затверджується окремим актом Кабінету Міністрів України й повинен містити детальні строки та перелік виконавців щодо всіх напрямів і цілей, зазначених у відповідному розділі Стратегії. Цей план є обов'язковим для виконання всіма виконавцями, зазначеними в ньому. Реалізація Стратегії сприятиме зниженню рівню корупції в лісовому господарстві, забезпеченню чіткого розмежування функцій між суб'єктами управління галузі, створенню дієвої системи контролю за веденням лісового господарства, переведенню лісового господарства на засади сталого розвитку та ефективного управління лісовим господарством, збільшенню площі лісів держави, збереженню біорізноманіття й невиснажливого лісокористування, задоволенню потреб суспільства в лісових ресурсах, поліпшенню водорегулювальних, ґрунтозахисних, рекреаційних та інших корисних властивостей лісів, створенню сприятливіших умов для розвитку підприємництва й нових робочих місць, зменшенню загрози деградації земель, зростанню частки продукції лісового господарства у внутрішньому валовому продукті, забезпеченню зайнятості та соціальної захищеності працівників лісового сектору, зростанню інвестицій у лісову галузь, виробництва з доданою вартістю, а також гармонізації норм ведення лісового господарства України з відповідними критеріями Європейського Союзу.

Подальший розвиток лісоресурсної сфери має здійснюватись у напрямках розширеного відтворення лісових ресурсів, комплексного екологічно збалансованого лісокористування, підвищення частки лісу в національному доході. Для

забезпечення сприятливих умов для входження підприємств галузі в ринковий простір доцільно залучати інститути лісоресурсної сфери в більш ефективні інтегровані ринкові умови господарювання, здатні адаптуватись до глобалізаційної невизначеності.

Крім того, враховуючи недосконалість сучасної нормативно-правової бази, важливо забезпечити належний супровід важливих інноваційних ідей з лісоресурсної проблематики як на державному, так і на регіональному рівнях. Мається на увазі проведення комплексних досліджень з питань формування на міжгалузевому рівні цілісних, самодостатніх, збалансованих організаційно-управлінських структур або інших високотехнологічних організаційних формувань (можливо, кластерного чи холдингового типу), спрямованих на досягнення диверсифікації випуску конкурентоспроможної лісопродукції та надання соціально-екологічних послуг.

Лісоресурсна сфера в умовах фінансово-економічної кризи, як виявилось, продовжує певною мірою зберігати ділову активність. Незважаючи на фінансову скруту, обсяги проведення лісогосподарських заходів, зокрема з лісовідновлення, продовжують дещо збільшуватися, на необхідному рівні виконуються також заходи зі збереження й охорони лісів. Однак кризова ситуація в економіці все ж таки негативно відбилася на темпах зростання лісоресурсної сфери. Тому, незважаючи на поглиблення кризової ситуації, лісова політика України, як і в попередні роки, повинна розвиватися в напрямі ринково орієнтованих відносин. Ця політика має ґрунтуватися на принципах, що виправдали себе в різних умовах господарювання, основними з яких є невідворотність відповідальності суб'єктів господарювання за порушення чинного законодавства, запобігання виникненню природно-техногенних загроз у лісоресурсній сфері, неухильна підтримка взаємовідносин підприємств лісогосподарської діяльності з місцевими громадянами й місцевим населенням тощо [3, с. 46].

Рушійними силами лісоресурсного розвитку варто вважати діяльність управлінських структур і працівників галузі, в основі яких лежать певні інтереси. З метою їх активізації потрібно визначити систему заходів стратегічного й тактичного рівнів. Таку систему заходів, у свою чергу, варто розглядати у виробничій, технологічній, інституційній, фінансовій, ресурсозберігаючій і лісовідтворювальній площині, виокремлюючи їх за сферами: лісогосподарське виробництво, лісоексплуатація, переробка деревини, ресурсозбе-

реження, охорона лісів, реалізація ресурсів лісу й лісоспоживання. Пом'якшення негативних наслідків сучасної кризової ситуації, що склалася в лісоресурсній сфері, можливе на основі вдосконалення організаційно-економічного механізму, здатного забезпечити функціонування підприємств галузі в умовах невизначеності.

Висновки. У процесі дослідження виходимо з положення, що ефективність державного управління природно-економічним потенціалом має орієнтуватися на систему платежів за природокористування: платежі за право користування природними ресурсами; платежі за відтворення та охорону природних ресурсів, які здійснюються державою або госпрозрахунковими спеціалізованими підприємствами й організаціями; компенсаційні платежі за вибуття природних ресурсів із цільового використання або погіршення їх якості, викликане діяльністю цих підприємств; платежі за викиди (скиди, розміщення) забруднюючих речовин у природне середовище; додатковий податок з прибутку підприємств, що випускають екологічно небезпечну продукцію, застосовують екологічно небезпечні технології; штрафи та інші економічні санкції за порушення норм раціонального природокористування; пільги з оподаткування прибутку.

З кожним роком збільшуються витрати на відтворення природних ресурсів і на природоохоронні заходи. Нині джерела й методи фінансування цих заходів ще не пов'язані в єдину систему, що вимагає свого вирішення.

Аналіз практики застосування чинного механізму державного управління природокористуванням показує, що потрібно його вдосконалення на основі розробки економічних та організаційних заходів, які дають змогу досягти реальних результатів у вирішенні проблеми раціонального використання й відтворення різних складників мінерально-сировинної бази виробничої сфери регіону. Ефективність механізму комплексного використання природних ресурсів у багатьох галузях зараз знижується через відсутність стрункої системи, що стимулювала б підвищення комплексності освоєння ресурсів [6, с. 18].

Варто підкреслити, що конкретні функції управління лісами мають бути покладені на державні органи влади як окрему самостійну спеціалізовану державну структуру управління лісовими об'єктами всіх форм власності й господарювання (міністерство, комітет тощо). Така структура реально виражатиме національні інтереси у сфері розвитку й раціонального використання лісоресурсного потенціалу.

Державне агентство лісових ресурсів як єдина й відносно незалежна інституція з проблем лісу та лісових ресурсів у державі має від свого імені ініціювати перед державними урядовими структурами:

– створення при Кабінеті Міністрів України єдиної організаційно-управлінської структури з питань забезпечення розробки стратегічних напрямів розвитку лісоресурсної сфери та виконання контрольних функцій за результатами відтворення лісових ресурсів, їх охорони й комплексного використання в лісах різних форм власності;

– розробку пропозицій щодо включення до вищої ланки організаційно-управлінських структур з проблем лісу професійних фахівців з лісового господарства для здійснення нагляду та забезпечення стратегічного контролю за господарською діяльністю в лісах різного підпорядкування й обмеження монополістичних тенденцій у сфері забезпечення сировинними ресурсами лісоспоживачів країни та зарубіжних структур бізнесу;

– розробку механізмів з підтримки бізнесу в його активній соціальній політиці з питань надання інвестиційних кредитів, податкових пільг або преференцій під час передачі лісів в оренду чи концесію, субсидії в разі проведення сертифікації лісів та організації проведення фінансового аудиту акредитованими незалежними аудиторськими фірмами;

– обґрунтування дієвих механізмів взаємодії різних галузевих структур лісоресурсної сфери в процесі їхньої економічної діяльності з іншими галузевими структурами та інституціями близького зарубіжжя [6, с. 29].

Щодо цього питання важливо, щоб інститути лісоресурсної сфери були максимально адаптовані до ринкової системи господарювання, міжгалузевої специфіки лісового сектору економіки, забезпечували поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів лісокористувачів, територіальних громад і спрямовувались на реалізацію принципів і критеріїв екологічно збалансованого (сталого) розвитку.

Список літератури:

1. Амосов О.Ю. Проблема ресурсозбереження в Україні та шляхи її вирішення. Теорія та практика державного управління. Запоріжжя, 2011. Вип. 3 (34). С. 1–5.
2. Балашов А.М. Формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2010. 36 с.
3. Коваль Я.В. Проблеми лісу в контексті екологізації і сталого розвитку АПК. Екологічність продукції АПК. Серія «Економіка та технологія»: зб. наук. пр. Суми, 1999. С. 45–50.
4. Прийнята Стратегія реформування лісового господарства України до 2022 року. Думки громадських активістів та експертів. URL: <http://forpost.lviv.ua/txt/ekonomika/8242-priyniatastrategiia-reformuvannialisovoho-hospodarstva-ukrainy-do-2022-roku-dumky-hromadskykh-aktyvistiv-ta-ekspertiv>.
5. Путренко В.В. Роль ресурсозбереження в збалансованому розвитку регіону. Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспірантів і молодих науковців (Луцьк, 17–18 травня 2007 р.). Луцьк, 2007. С. 504–506.
6. Фесянов П.О. Державне регулювання екологічної безпеки на рівні регіону: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2013. 20 с.
7. Фурдичко О.І. Еколого-економічне значення захисних лісонасаджень для підвищення ресурсного потенціалу лісових екосистем. Проблеми модернізації лісоресурсної сфери в контексті просторового розвитку: матеріали наук.-практ. конф. Київ: РВПС України НАН України, 2007. С. 27–32.
8. Шаповал А.І. Методичні підходи до формування ефективної системи управління ресурсозбереженням на підприємстві. Миколаїв, 2016. URL: <http://global-national.in.ua/archive/11-2016/99.pdf>.
9. Шафоростова М.М. Удосконалення державного управління поведінням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Донецька державна академія управління Міністерства освіти і науки України. Донецьк, 2006. 20 с.

РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ РЕГИОНОВ

В статье рассмотрены процессы ресурсосбережения в механизме государственного управления в современных условиях, которое позволяют сделать процесс ресурсосбережения эффективным и значительно улучшить природно-экономическое развитие регионов. Ресурсосбережение рассматривается как прогрессивное направление использования природно-ресурсного потенциала, что обеспечивает экономию природных ресурсов и рост производства продукции в регионе при том же количестве

использованного сырья, топлива, основных и вспомогательных материалов. Замечено, что главной чертой ресурсосберегающей деятельности на сегодняшний день должна быть ориентация на проведение комплекса мероприятий, которые быстро реализуются, охватывают различные стороны деятельности и позволяют достичь максимального эффекта экономии, причем объективные условия для их осуществления должен обеспечить механизм государственного управления.

Ключевые слова: ресурсосбережение, государственное управление, естественно-экономический и природно-ресурсный потенциал, регион, развитие.

RESOURCE SAVINGS IN THE MECHANISM OF STATE MANAGEMENT BY NATURAL ECONOMIC POTENTIAL OF REGIONS

The article deals with the processes of resource conservation in the mechanism of state administration in modern conditions, which makes it possible to make the process of resource conservation more effective and significantly improve the natural and economic development of the regions. Resource saving is considered as a progressive direction of use of natural resource potential, which ensures the saving of natural resources and the growth of production in the region with the same amount of raw materials, fuel, basic and auxiliary materials used. It is noted that the main feature of resource saving activity today should be orientation on the implementation of a complex of measures that are rapidly implemented, covering various aspects of its activities and allow to achieve the maximum effect of saving, with objective conditions for their implementation should provide a mechanism of public administration.

Key words: resource conservation, state administration, natural-economic and natural-resource potential, region, development.

Дяченко С.А.

Національна академія державного управління
при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ

Стаття присвячена основним проблемам державного управління міжбюджетних відносин в Україні. Проаналізовано основні підходи до визначення сутності поняття «механізм державного управління». Розкрито зміст та особливості різних площин розуміння й інтерпретації цієї категорії. Запропоновано авторське бачення змісту цього терміна. Визначено основні форми та види міжбюджетних відносин. Проведено аналіз основних видів і призначень субвенцій. Запропоновано авторське визначення категорії «механізм державного управління в системі міжбюджетних відносин».

Ключові слова: механізм державного управління, міжбюджетні відносини, субвенція, дотація, міжбюджетні трансферти.

Постановка проблеми. Успіх у запровадженні реформ в Україні залежить передусім від якості системи управління цими реформами. Держава повинна не лише декларувати готовність до змін, а й трансформувати модель публічно-політичних відносин у спосіб, який максимізує ефект від запровадження демократичних засад державного управління в усі сфери та на всі рівні його здійснення. Показовою в аспекті якості й готовності до трансформацій є сфера бюджетних відносин у контексті реформи децентралізації. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування, але саме вона є гарантом реалізації права на місцеве самоврядування, а тому повинна створювати такі умови функціонування публічних органів влади територіального рівня, які забезпечать максимальну ефективність діяльності останніх. Головним чинником у цьому процесі є фінансова й організаційна спроможність органів місцевого самоврядування, що досягається з-поміж іншого за рахунок раціонального розподілу бюджетних надходжень. Участь держави важлива на етапі законодавчого закріплення моделі розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів. Збалансованість такого розподілу демонструє якість реалізації установчою функції держави, але не означає, що держава самоусувається в процесі оперативної реалізації міжбюджетних відносин. Саме на етапі виконання та фактичного перерозподілу бюджетних коштів і проявляється

ефективність усієї моделі державного управління в цій сфері, головним елементом якої є механізм державного управління в системі міжбюджетних відносин України. Від його побудови й способу практичного втілення залежить не лише збалансованість бюджетної системи та спроможність органів місцевого самоврядування, а й стратегічні успіхи демократизації публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державного управління у сфері міжбюджетних відносин посіла провідне місце в дослідженнях таких учених, як Н.В. Бабій, В.Г. Бодров, М.Й. Гусейнов, А.Б. Ісмаїлов, Я.М. Казюк, О.Ю. Лисенко, В.М. Опарін, Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.О. Сунцова, О.В. Федорчук та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення змісту й особливостей практичного втілення законодавчо закріпленого механізму державного управління в системі міжбюджетних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи особливості здійснення державою своїх повноважень у тій чи іншій сфері або реалізації свого державно-управлінського впливу, варто насамперед звернути увагу на обставини ефективності. Передусім мова йде про стан організаційно-правового забезпечення тієї чи іншої сфери державного управління, через який роз-

криваються особливості упорядкування відносин різних суб'єктів, а також визначаються обсяги й межі компетенції органів публічного управління. Така установча функція держави визначає, так би мовити, стартові умови для динаміки відносин у сфері бюджетних відносин і міжбюджетного регулювання. Сам же елемент динаміки розкривається через механізм державного управління в такій сфері. Власне, механізм державного управління є серцевиною державно-розпорядчої діяльності та визначається самою державою через правоустановчі акти, в яких детермінуються характер і спосіб реалізації органами публічної влади власних повноважень у тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Декларуючи певний порядок організації суспільних процесів, держава визначає водночас і спосіб розв'язання конфліктів, і характер реагування на зміни умов у сфері суспільних відносин. Іншими словами, держава моделює можливу реакцію на зміни соціально-економічного середовища, але це не означає, що встановлені повноваження будуть виключними. Механізм

державного управління є, так би мовити, «живим» елементом у здійсненні державою свого управлінського впливу, його органічна природа розкривається через необхідність реакції держави на ті чи інші прояви економічної та правової дійсності. За таких умов механізм державного управління є поліфункціональним феноменом з визначеними межами існування, але з необмеженими способами реалізації функцій в окреслених межах управлінської діяльності.

Так чи інакше, але існує потреба визначити сутність поняття «механізм державного управління в системі міжбюджетних відносин України», для цього необхідно розкрити теоретико-методологічний зміст категорії «механізм державного управління» (таблиця 1).

Аналізуючи наведені вище визначення сутності категорії «механізм державного управління» можна дійти висновку, що існує три загальні площини розуміння або тлумачення цієї категорії:

– інституційна – в якій механізм державного управління розкривається через системний

Таблиця 1

Підходи до визначення сутності поняття «механізм державного управління»

Автор	Механізм державного управління – це
М.Й. Гусейнов [6, с. 52]	система економічних та організаційних форм, методів і важелів, що дають можливість регулювати соціально-економічні процеси з метою забезпечення економічного і промислового зростання
Ю. Лисенко, П. Єгоров [13, с. 86]	система формування цілей і стимулів, які дають змогу перетворити в процесі діяльності рух (динаміку) матеріальних і духовних потреб членів суспільства на рух засобів виробництва і його кінцевих результатів, спрямованих на задоволення потреб населення держави
І.П. Булеєв [4, с. 33]	сукупність форм, методів та інструментів управління
Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук [17, с. 58]	методи, важелі й інструменти, а також нормативно-правове, інформаційне та політичне забезпечення
Н.Р. Нижник, О.А. Машкова [15, с. 37]	складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта
В.Д. Бакуменко, В.М. Князев [9, с. 116-117]	практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей
Г.В. Атаманчук [1, с. 73]	складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління
М. Круглов [7, с. 248]	сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління та впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління
В.Я. Малиновський [14]	сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління
О.В. Федорчак [19]	складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням

Сформовано автором на основі джерел [1; 4; 6; 7; 9; 13; 14; 15; 19]

взаємозв'язок конкретних органів державного управління, взаємодія та управлінський вплив яких спрямований на певну сферу суспільних відносин;

– організаційна – в якій розкривається сутність упорядкованості процесів, методів, способів та інституційного складника процесу державного управління в досягненні мети державного управління. Тобто мова йде про організацію самого процесу реалізації державою власних повноважень;

– управлінсько-розпорядча – яка розкриває поняття «механізм державного управління» через цілеспрямований вплив інституцій державного управління за допомогою організаційних засобів на об'єкт управління. У такому ракурсі мова йде про характер державно-управлінського впливу, про його ефективність з погляду досяжності цілей державного управління.

Підсумовуючи, можна резюмувати, що механізм державного управління – це динамічний прояв управлінського впливу суб'єкта державного управління на керований об'єкт за допомогою реалізації сукупності інструментів державно-управлінського впливу в кожній конкретній ситуації з урахуванням визначених засад діяльності органів публічного управління, але з метою впливу на ситуацію в спосіб, що не суперечить законодавству.

У цьому контексті варто навести точку зору В.Б. Авер'янова, який зазначає, що завдяки практичній реалізації механізму державного управління відбувається реалізація влади. Тобто легітимність та автономність державної влади, якою наділені відповідні органи, проявляється якраз у дії механізму державного управління, оскільки саме його існування означає спроможність влад-

них інституцій на реалізацію своїх функцій [8]. В.Д. Бакуменко та Д.О. Безносенко зазначають, що через механізм державного управління відбувається практична реалізація мети й завдань публічного управління у формі конкретних рішень, які через особливості правового статусу суб'єктів державного управління створюють необхідний управлінський вплив на відповідний керований об'єкт. Такий вплив реалізується через систему соціально-економічних і публічно-політичних засобів, які за своїм змістом призводять до якісної трансформації об'єкта управління [3]. Отже, механізм державного управління в міжбюджетних відносинах ґрунтуватиметься на сутності й законодавчому закріпленні міжбюджетних відносин, а також на межах і способах організації економічних процесів, пов'язаних із бюджетами різних рівнів.

Що ж стосується особливостей існування та реалізації механізму державного управління у сфері міжбюджетних відносин, то доцільним убагацьється розглянути саму сутність такої форми публічно-політичних відносин (таблиця 2).

Отже, можна констатувати той факт, що міжбюджетні відносини за своїм змістом охоплюють будь-яку форму, модель і спосіб взаємодії суб'єктів публічного управління, за якими закріплені повноваження бюджетних розпорядників, та адміністраторів у процесі вирівнювання бюджетного дефіциту й досягнення фінансової спроможності суб'єкта місцевого самоврядування та Державного бюджету України.

Механізм міжбюджетних відносин є досить простим з погляду його сутності й змісту, але

Таблиця 2

Підходи до визначення сутності міжбюджетних відносин

Автор	Міжбюджетні відносин – це
А.Б. Ісмаїлов [10, с. 28–29]	взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності в здійсненні видатків і формуванні доходів бюджетів
О.О. Сунцова [18, с. 363]	форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України
Я.М. Казюк [11, с. 86]	система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням або між рівнями місцевого самоврядування у сфері розподілу повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів
В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк [16, с. 17]	внутрішні бюджетні потоки, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів
Бюджетний кодекс України [5]	відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України

Сформовано автором на основі джерел [5; 10; 11; 16; 18]

надзвичайно складний у силу своєї інституційно-правової структури. Насправді законодавче закріплення форми та моделі реалізації міжбюджетних відносин є результатом складного процесу аналізу й моделювання відносин між різними суб'єктами публічного управління в контексті реалізації ними власних повноважень, у тому числі через механізм перерозподілу фінансових ресурсів. Сучасна мета міжбюджетних відносин уже не полягає в державному дотуванні місцевих бюджетів, а розкривається через механізм перерозподілу надлишку фінансових інструментів і податкових надходжень на користь ефективного територіального розвитку [11, с. 87–88]. Це означає, що вже навіть на етапі розробки моделі державного управління міжбюджетними відносинами необхідним є пошук оптимальної правової концепції співвідношення повноважень загальнодержавного та місцевого рівнів з метою досягнення фактично єдиної мети – сталого територіального розвитку.

Отже, ми розуміємо що публічна влада в Україні має не встановлювати конкретні орієнтири організації моделі міжбюджетних відносин, а визначати лише рамкові умови здійснення правовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації міжбюджетних трансфертів, надання й використання субсидій, субвенцій тощо. Мова не повинна йти про імператив, має визначатися набір диспозитивних методів управління та реагування з боку держави на потреби місцевих бюджетів. Це не означає постійне дотування найбільш дефіцитних місцевих бюджетів за рахунок коштів державного, але це передбачає необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення власної фінансової спроможності, активно розвиваючи ідею міжбюджетних відносин горизонтального рівня.

За результатами дослідження Я.М. Казюк можна зауважити на тому, що реалізація принципу субсидіарності поєднується з вимогою забезпечення повноти надання гарантованих послуг за критеріями розмежування видатків, згідно з якими види видатків на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів поділяються на три групи: за критерієм першочерговості видатків і найбільшої наближеності надання гарантованих послуг до їх споживачів; за критерієм рівноправності громадян в одержанні основних гарантованих послуг; за критерієм гарантованості послуг окремим категоріям громадян, право на одержання яких визначено відповідним законодавством [11, с. 87–88]. Це все засвідчує те,

що основна мета державної політики у сфері міжбюджетних відносин повинна спрямовуватися на забезпечення реалізації бюджетної децентралізації й упровадження принципів субсидіарності та деконцентрації.

Загалом механізм міжбюджетних відносин включає законодавчо-нормативне регулювання, бюджетне регулювання, прогнозування, планування і програмування. Бюджетному регулюванню належить центральне місце і міжбюджетних відносинах, адже воно передбачає управління фінансовими потоками між адміністративно-територіальними одиницями, є одним зі складників державного регулювання економіки. Останнє дає нам чітке розуміння того, що шукати особливості національної моделі державного управління міжбюджетними відносинами та специфіку побудови відповідного механізму необхідно передусім у законодавстві, оскільки саме на рівні законодавства України цей механізм закріплюється разом зі способом його практичної реалізації.

Наприклад, Н.В. Бабій акцентує увагу на тому, що міжбюджетні трансферти свідчать про існування проблеми неефективного перинного розподілу національного та регіонального валового доходу. Трансферт передбачає передачу частини надходжень в один бюджет іншому бюджету в такий спосіб, щоби максимально забезпечити збалансованість регіонального розвитку. Але сьогодні трансфертні відносини потребують перегляду, оскільки вони роблять залежними органи місцевого самоврядування під час реалізації їхніх функцій від центрального бюджету [2, с. 32]. Подібні можливості передбачені в національному законодавстві, але вони залишаються можливостями, оскільки позбавлені головного – механізму державного управління або механізму управління процесами бюджетування з боку органів місцевого самоврядування. Точніше такий механізм органи місцевого самоврядування самостійно не ідентифікують і не можуть виділити із законодавства, вважаючи його лише декларативним способом гарантування права на місцеве самоврядування.

Насправді ж останні зрушення у сфері адміністративно-територіального устрою України й реформи місцевого самоврядування дали змогу запровадити цілу низку елементів демократичного врядування, зокрема й розширення бюджетної автономії, шляхом перерозподілу розміру податкових надходжень до різних бюджетів. Це не означає зміну наявної величини податкових надходжень до місцевих бюджетів у вигляді збільшеної акумульованої величини податків і зборів на фінан-

сування тих самих потреб. Насправді бюджетна децентралізація означає розширення стимулювальної спроможності місцевого самоврядування за рахунок зміни ставки місцевих податків і зборів у бік її зменшення з мінімальними втратами для місцевого бюджету, але з перспективою на стимулювання господарської діяльності й економічної активності підприємницького сектору. Саме це є головною метою бюджетної децентралізації – розширення можливостей для органів місцевого самоврядування варіювати ставками місцевих податків і зборів з метою поступового збільшення податкових надходжень. Водночас зменшення надходжень до державного бюджету України та збільшення до місцевих з метою зменшення кількості міжбюджетних трансфертів не є самоціллю реформи децентралізації.

У цьому контексті О.Ю. Лисенко стверджує, що основна проблема міжбюджетних трансфертів наразі не вирішена. Вона полягає в тому, що суб'єктивізм державної політики перерозподілу бюджетних коштів між державним і місцевими бюджетами заважає ефективному використанню податкових надходжень. Мова йде про те, що бюджетний трансферт досить часто використовується органами державної влади як елемент примусу органів місцевого самоврядування до реалізації загальнодержавної політики всупереч інтересам громади [13]. Сучасний стан міжбюджетних відносин характеризується надмірним рівнем корупційних проявів, що й відтворюється в прагненні збільшити їх обсяг без урахування реальних потреб, ґрунтуючись на бюджетних запитах суб'єктів публічного управління.

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу України (далі – БК України), «метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень» [5]. Зміст аналізованої норми демонструє, що в основу механізму державного управління міжбюджетними відносинами покладено передусім розпорядчу та контролюючу функції держави. При цьому контроль відбувається за способом і напрямом розподілу залучених шляхом міжбюджетних трансфертів коштів. Отже, міжбюджетні відносини не мають на меті оптимізувати територіальний розвиток або забезпечити фінансове вирівнювання суб'єктів місцевого самоврядування, мета полягає в дотриманні відповідності, а не в досягненні балансу територіального розвитку.

Аналіз положень розділу IV «Міжбюджетні відносини» БК України свідчить, що основними формами реалізації механізму державного регулювання міжбюджетних відносин є розмежування видатків між бюджетами; встановлення й використання фінансового нормування; використання міжбюджетних трансфертів. При цьому перше і друге визначаються та встановлюються на рівні загальних засад і декларації розподілу сфер відповідальності. Щоправда ст. 93 БК України передбачено досить цікавий механізм – передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів. Ця норма передбачає, що «місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору» [5]. Цей механізм уособлює адміністративну форму відносин між органами місцевого самоврядування на договірних засадах але при цьому з використанням розпорядчих функцій органів місцевого самоврядування. Єдиним недоліком є відсутність законодавчого закріплення форми, змісту й порядку укладення такого договору.

Безумовно, найбільш важливою та поширеною формою механізму державного управління міжбюджетними відносинами варто вважати міжбюджетні трансферти. Відповідно до ст. 96 БК України, їх поділяють на:

- «базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- субвенції;
- реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- додаткові дотації» [5].

Зрозуміло, що базова та реверсна дотації можуть уважатися дотаціям вирівнювання, оскільки сутність їх використання полягає в тому, що за рахунок перерозподілу в такий спосіб коштів відбувається забезпечення податкоспроможності бюджетів різних рівнів. Хоча, на нашу думку, більш коректним є визначення якраз платоспроможності й фінансової незалежності, оскільки податкоспроможність перекладає тягар відповідальності за недоотримання бюджетних надходжень на платників податків.

Серед основних субвенцій, тобто способів передачі коштів від одного бюджету до іншого, що мають цільовий характер і конкретизуються в кінцевій меті їх перерозподілу, варто навести такі:

- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту (ст. 102 БК України);
- додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг (ст. 103 БК України);
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг (ст. 103-1 БК України);
- освітня субвенція (ст. 103-2 БК України);
- медична субвенція (ст. 103-4 БК України);
- додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я (ст. 103-6 БК України);
- субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування (ст. 104 БК України);
- субвенції на виконання інвестиційних проєктів (ст. 105 БК України).

Наведені вище види субвенцій і дотацій свідчать про те, що держава не завершила процес фінансової децентралізації, оскільки, передбачаючи процедуру субвенції, тобто цільового фінансування витрат місцевого бюджету на реалізацію завдань, які держава вважає покладеними на неї, вже нівелює елемент місцевої ініціативи. Головна проблема полягає навіть не в способах розподілу коштів, а в самій наявності такого собі страхувального елемента між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами, а точніше, навіть між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Держава боїться органи місцевого самоврядування від їхньої фінансової неспроможності, але робить це в нових умовах демократизації та ринкових відносин шляхом гарантування на засадах централізованого управління. Цей підхід не вбачається нами ні прогресивним, ні доцільним, а тому існує реальна потреба вдосконалити механізм договірних відносин між бюджетами різних рівнів з метою розширення можливостей щодо перерозподілу тимчасово вільних коштів між бюджетами різних рівнів, а отже, і посилення відповідальності органів місцевого самоврядування у сфері бюджетних відносин.

Висновки. Аналізуючи особливості функціонування механізму державного управління в сис-

темі міжбюджетних відносин України, доцільно зробити такі висновки.

По-перше, пропонується авторське визначення категорії «механізм державного управління в системі міжбюджетних відносин», під яким варто розуміти динамічний прояв управлінського впливу суб'єкта публічного управління (орган державної влади або орган місцевого самоврядування) на керований об'єкт (бюджет відповідного рівня) за допомогою реалізації сукупності інструментів публічно-управлінського впливу на систему бюджетних відносин як у горизонтальній, так і вертикальній площинах, з метою пошуку оптимальних напрямів перерозподілу бюджетних коштів між бюджетами різних рівнів в тому числі, але не виключно з метою покриття бюджетного дефіциту.

По-друге, вбачається помилковим сучасне формулювання мети міжбюджетних відносин, яка полягає в забезпеченні відповідності функціональних можливостей суб'єктів бюджетних відносин та обсягу бюджетних надходжень. На наш погляд, мета міжбюджетних відносин повинна полягати в забезпеченні ефективного використання надлишку бюджетних коштів у спосіб, який би забезпечував одночасне покриття тимчасових фінансових розривів або дефіциту інших бюджетів і сприяв капіталізації фінансових ресурсів.

По-третє, основними проявами механізму державного управління в системі міжбюджетних відносин України є міжбюджетні трансферти, субвенції та дотації. Щоправда досить вагомим здобутком варто вважати імплементацію моделі міжбюджетних відносин на горизонтальному рівні, однак у цьому аспекті вимагається подальше дослідження на предмет оптимізації моделі договірних відносин.

По-четверте, вимагає перегляду парадигма бюджетного вирівнювання та запровадження парадигми бюджетного стимулювання. Основна мета бюджетної децентралізації полягає в розширенні фінансових можливостей органів місцевого самоврядування. Мова йде не лише про збільшення обсягів надходжень у місцеві бюджети, а й про наділення органів місцевого самоврядування більшим колом повноважень щодо фінансової незалежності. Тобто, перерозподіляючи обсяги податкових надходжень, держава закладає певний елемент фінансової стабільності з метою створення умов для органів місцевого самоврядування впроваджувати заходи стимулювання господарської діяльності через зменшення податкових ставок, пояснюючи це збільшенням економічної активності й створенням нових суб'єктів господарювання.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Омега-Л, 2005. 584 с.
2. Бабій Н.В. Стан і проблеми міжбюджетних відносин в Україні. Наукові праці НДФІ. 2008. № 4 (45). С. 24–38.
3. Бакуменко В.Д., Безносенко Д.О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: науково-дослідна робота. Київ: НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. 41 с.
4. Булеев И.П. Формирование организационно-экономического механизма управления предприятием по обработке цветных металлов. Донецк: ИЕП НАН Украины, 1993. С. 32–34.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1296> (дата звернення: 02.10.2018).
6. Гусейнов М.Й. Поняття механізму державного управління у сфері соціально-економічного і промислового розвитку. Наукові праці МАУП. 2013. Вип. 4 (39). С. 49–52.
7. Державне управління в Україні: навч. посіб. / ред. В.Б. Авер'янова. Київ: ТОВ «СОМИ», 2009. 266 с.
8. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
9. Державне управління: словник-довідник / заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
10. Ісмаїлов А.Б. Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення. Фінанси України. 2004. № 6. С. 27–33.
11. Казюк Я.М. Особливості функціонування механізмів державного управління в системі міжбюджетних відносин України. Публічне управління: теорія та практик: зб. наук. праць Асоціації д-рів наук з держ. упр. Харків: ДокНаукДержУпр, 2012. № 4 (12). С. 85–92.
12. Лисенко О.Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Lysenko.pdf> (дата звернення: 02.10.2018).
13. Лисенко Ю., Єгоров П. Організаційно-економічний механізм управління підприємством. Економіка України. 1997. № 1. С. 86–97.
14. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
15. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / ред. Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.
16. Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я. Бюджетна система: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни. Київ: КНЕУ, 2000. 208 с.
17. Рудніцька Р.М. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 4. С. 50–60.
18. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посіб. Київ: ЦНЛ, 2010. 488 с.
19. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 02.10.2018).

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ УКРАИНЫ

Статья посвящена основным проблемам государственного управления межбюджетных отношений в Украине. Проанализированы основные подходы к определению сущности понятия «механизм государственного управления». Раскрыты содержание и особенности различных плоскостей понимания и интерпретации этой категории. Предложено авторское видение содержания этого термина. Определены основные формы и виды межбюджетных отношений. Проведен анализ основных видов и назначений субвенций. Предложено авторское определение категории «механизм подержанного управления в системе межбюджетных отношений».

Ключевые слова: *механизм государственного управления, межбюджетные отношения, субвенция, дотация, межбюджетные трансферты.*

**FEATURES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM
IN THE SYSTEM OF INTER-BUDGET RELATIONS OF UKRAINE**

The research paper deals with the main problems of public administration of inter-budget relations in Ukraine. The research paper analyzes the main approaches to the definition of the concept of “the mechanism of public administration”. The content and features of different planes of understanding and interpretation of this category are revealed. Proposed author’s vision of the content of this term. The basic forms and types of inter-budget relations are determined. The analysis of the main types and purposes of subventions has been carried out. The author’s definition of the category of “the mechanism of public administration in the system of inter-budget relations”.

Key words: *mechanism of public administration, inter-budget relations, subvention, subsidy, inter-budget transfers.*

Житник О.М.

Національна академія
державного управління при Президентові України

ДИВЕРГЕНЦІЯ МОНОПОЛІЇ НАСИЛЬСТВА В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ У ВІЙСЬКОВІЙ СФЕРІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена визначенню та науковому обґрунтуванню пріоритетних напрямів удосконалення знань та методології мислення щодо впливу глобальних тенденцій на сферу національної безпеки й оборони України, які можна використовувати під час підготовки фахівців у галузі знань «Державне управління». Аналізуються сучасні виклики державному управлінню у сфері воєнної безпеки України. Пропонуються шляхи модернізації та оптимізації державного управління, зокрема в частині, що стосується підготовки корпусу державних службовців, які будуть реалізовувати Стратегію національної безпеки України. Згруповано з наукової точки зору власний погляд на еволюцію феномена приватних військових компаній. Систематизується та обґрунтовується зміст таких основних компонентів знань у сфері національної безпеки, як держава, державне управління у сфері національної безпеки, парамілітарні об'єднання, приватні військові компанії. Пропонується посилення відповідних компонентів знаннями про формування та діяльність приватних військових компаній, зокрема у сфері нормативно-правового регулювання в Україні.

Ключові слова: держава, державне управління у сфері національної безпеки, реформа сектору безпеки й оборони, приватні військові компанії, парамілітарні об'єднання.

Постановка проблеми. В умовах стрімкого перебігу сучасних глобальних трансформацій у світі та на європейському континенті, зокрема світової фінансової кризи 2008 року, кризи національних державно-управлінських інституцій і як головне кризи військової думки у військовій сфері, очевидним є вплив на систему державного управління.

Історичні політичні рішення новоствореної державності України протягом останніх 28 років, яка після закінчення Холодної війни та динамічного згорання двополярного світу екілібривала на геополітичній арені між «безпекою для себе – через безпеку для всіх», «багатовекторністю з позаблоковим статусом» та «поглибленням співпраці з Організацією Північноатлантичного договору», виявилися помилковими, не беручи до уваги численні аспекти геополітичних, гео економічних та соціальних, а головне ментальних аспектів, які останніми роками зазнали значних змін, до того ж не на її користь.

Підходи влади до прийняття політичних рішень нічим не змінилися, тому, залишившись у парадигмі «довоєнних реалій» та перманентному

перехідному стані від пруської до англо-саксонської моделі управління у воєнній сфері, мислячи категоріями та схемами, готуючись до «колишніх війн», не було оцінено розміру вакууму архітектури безпеки, який розмив абстрактний зв'язок між суспільством та воєнною організацією – держава поступово перестала виконувати притаманні їй функції, а саме забезпечувати воєнну безпеку.

Державно-управлінський аутизм на всіх рівнях залишився незмінним, тому з форсованими темпами глобальних викликів у світі, якщо не приймати певні політичні рішення, чекати апофеозу феномена «держава» як устрою залишилося недовго. Ситуація, у якій опинилася Україна внаслідок порушення Російською Федерацією норм міжнародного права та анексії нею частини території України, унаочнила глибину кризи державності, в якій опинився сектор національної безпеки й оборони України. Наслідком слабкості цього важливого складника державного устрою стала фактична неспроможність країни відповідати на нові виклики й загрози [1].

Конфлікт, що триває в Південно-Східній Україні, позначений у суспільній свідомості як

«війна», вийшов за межі політичного процесу. Не буде перебільшенням стверджувати, що Україна бореться не тільки з напівворогом [2] за свій державний суверенітет, але й за саме існування як національної держави [3].

Тенденції зростання нестабільності роблять більшість держав украї уразливими перед впливом нових викликів, піддаючи їх спокусі непростих державно-управлінських рішень [4], пов'язаних із замиканням усередину кризи. Тому з початком російської агресії, з якою Україна опинилася сам на сам, вона мала розраховувати лише на власні сили. Мілітаризація суспільства в українських умовах стала неминучою [5], що стало відповіддю на слабкість та розпад пострадянських державних інститутів, покликаних захищати життя та законні інтереси громадян, а також реакцією на зовнішню агресію [6], перетворивши ситуацію на мілітаризований хаос.

Виявом мілітарної самоорганізації в 2014 році стало формування не визначених у правовому полі структур: батальйонів територіальної оборони, добровольчих батальйонів, муніципальних дружин тощо. Інститут волонтерства та патріотично налаштований бізнес взяли на себе функції логістичного забезпечення нових мілітарних формувань, знявши це «навантаження» з держави.

Але на сучасному етапі в умовах політичної констеляції та протиріч на фоні стагнації, поглиблення економічної кризи, ставши на папері лише частиною державних силових структур, у дійсності парамілітарні об'єднання де-факто стали приватними військовими компаніями, заповнивши вакуум системи забезпечення воєнної безпеки, що під впливом глобальних тенденцій та чинників безпосередньо веде до непередбачуваності в системі сектору безпеки й оборони України та поступової втрати державою монополії на насильство.

Ця обставина визначає зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями досліджень сучасних глобальних тенденцій у військовій сфері. Адже затримка у зміні традиційних підходів до усвідомлення та навіть часткового розуміння забезпечення воєнної безпеки держави призведе до край негативно́го стану справ у сфері національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Унаслідок масштабної та неконтрольованої приватизації політичного насилля недержавними акторами відбувається послаблення держави та втрата нею монополії на законне застосування сили.

Свідченням цього є стрімка зміна ролі та функцій держави як головного політичного інституту.

З цього приводу Ю. Полтораков відзначає, що право на застосування насилля присвоюють собі вже не держави чи їхні офіційні представники, а різноманітні неофіційні, неурядові угруповання, рухи та організації [7]. Потреба у більш системному обґрунтуванні змісту необхідних знань у сфері національної безпеки й оборони України, зокрема еквілібріуму держави між регулярними збройними формуваннями та парамілітарними об'єднаннями, має посилювати відповідні компоненти знаннями про еволюцію та діяльність приватних військових компаній.

Участь приватних військових компаній у війнах – явище не нове. Однак у недавніх збройних конфліктах протягом останніх п'ятнадцяти років їх число значно збільшилося, а характер їхньої діяльності змінився, отже, на думку В. Целуйко, можна впевнено говорити про тенденцію «приватизації» функції держави у воєнній сфері [8].

Національні та міжнародні експерти намагаються досліджувати та класифікувати різні типи приватних військових компаній, спектр надання їх послуг. Аналізуються інструменти та механізми, які могли б вплинути на діяльність їх функціонування, що дає змогу здійснити аналіз щодо легалізації, регламентування та контролю над останніми. Але національним дослідженням зазвичай притаманні або історичний контекст, де акценти розставлено тільки на періодичних спалахах парамілітарних об'єднань у певний історичний час, або основну увагу сфокусовано на окремих аспектах та суб'єктах процесу приватизації воєнної сфери, або цей контекст має статистичний характер.

Діяльності приватних військових компаній найбільше присвячено досліджень англійських науковців, зокрема можна виділити кілька авторів, політологів і військових, які вивчають різні аспекти цього процесу: від походження, еволюції та порівняння до майбутнього, зокрема це Ян Штьобер, Томас Єгер та Герхард Кюммель, Джоанна Елісон Вуд, Джеремі Р. Добос, Міхаель Д. Корнбургер, Сара Коттон, Домінік фон Вольф Меттерніх, Юджин Б. Смит та Карлос Ортіс.

У вітчизняній науці та журналістиці це питання потребує подальшого розвитку та дослідження. Серед найбільш вдалих спроб розробки цієї проблематики слід виділити роботу Д. Веденєєва [9]. До питання найбільш відомих та активних українських націоналістичних парамілітарних організацій 90-х років ХХ століття звертається у

своїй статті Е. Андрущенко [10]. Більш детально на основі аналізу міжнародного досвіду знайшла своє відображення класифікація приватних воєнних компаній та було визначено чинники й тенденції їх розвитку в статті українських дослідників В. Горovenка та В. Тютюнника [11].

Слід зауважити, що вітчизняній науці притаманні дослідження процесів «приватизації функції держави у воєнній сфері», але втрачено науковий підхід до самого розуміння детермінанти та генези цього феномена. Як правило, робиться висновок, що згаданий амбівалентний феномен несе загрозу, але зазвичай взагалі не досліджується природа його виникнення та науковий підхід до того, що неприватний сектор бере на себе функції держави, а саме держава під впливом глобальних трансформацій їх втрачає, що саме знижує ефективність функціонування державних інституцій, зокрема системи забезпечення воєнної безпеки України.

Незважаючи на значну кількість робіт, в яких розглядаються актуальні питання ефективності державного управління національною безпекою, маємо констатувати, що ще бракує праць, в яких би розглядалися та були виділені методологічні проблеми сучасної України, в якій де-факто існують парамілітарні об'єднання, що створюють паралельну силовим відомствам кон'юнктуру.

Постановка завдання. На сучасному етапі еволюції феномена приватизації окремих функцій держави у воєнній сфері його не досить досліджено. Так, якщо деякі науковці й намагалися сформулювати та дослідити згадану проблему, то системно-політична криза в Україні в першій половині 2014 року нагадала про існування феномена приватних військових компаній та надала нові імпульси.

Сучасний феномен приватних військових компаній вже не вважається монополією держави, а натомість є всі підстави та аксіоматичні аргументи трактувати цей процес не як «приватизацію функцій держави у воєнній сфері», а як наслідок – «вимушеною втратою елементів державності», причиною якої є вплив глобальних тенденцій на соціально-політичну інституційну основу – державу.

Аналізуючи та узагальнюючи праці зазначених авторів та зміст інших джерел і публікацій, метою статті є дослідження феномена приватних військових об'єднань з позиції «ненавмисної» втрати державою «монополії над насильством».

В основу дослідження покладено необхідність у більш ґрунтовній систематизації та обґрунту-

ванні змісту таких основних компонентів знань у сфері національної безпеки, як відносини сектору безпеки й оборони України та приватного сектору, зокрема системного пошуку шляхів удосконалення державної політики з питань воєнної безпеки України в умовах глобальних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність історії людства складається в розумінні мотивації суб'єктів, які визначали процеси в минулому, їх ресурсної бази, логіки дій та пошуку взаємозв'язків. Майбутнє є тільки у тих, хто має розуміння взаємозв'язків у різноманітних сферах та здатний знайти рішення та поєднати різноманітні предмети та компетенції. На межах дисциплін працюють тільки люди, здатні синтезувати процеси, тому що, коли глибоко розуміється універсальність процесів – уникається універсальність помилок.

У минулому столітті спостерігалася зміна моделі політичної консолідації, яка коренями заглиблюється в передісторію. Частково ця фрагментація стала «природним» наслідком деколонізації. Але процес просунувся за її межі, що примусило деяких учених дійти висновку, що «глобалізація ринків йде рука під руку із сепаратизмом» [12]. Ідея полягає в тому, що в закритому світі держави володіють економічними перевагами перед малими, тому що політичні кордони визначають кордони ринків. Завдяки вільній торгівлі також відносно малочисельні культурні, лінгвістичні та етнічні групи можуть формувати невеликі, більш однорідні політичні юрисдикції, які виявляються економічно життєздатними, що на виході закінчується новими «парадами суверенітетів» [12].

Важливо відзначити, що згадана фрагментація супроводжувалася тим, що держави поступалися елементами влади міжнародним, регіональним та глобальним асоціаціям, як наприклад Європейській Союз, Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня торгова організація тощо, а в деяких випадках відбувалася внутрішньонаціональна (регіональна) передача влади.

Н. Макіавеллі бачив у державі втілення вищої влади, необхідної для наведення порядку і зміцнення безпеки громадян, які самі по собі не здатні це зробити, і більше того вдаються до всіляких зловливих підступів один до одного. Держава, її влада необхідні для введення у прийнятне русло конфліктів як загального постійного стану людства [13].

Подібним чином розглядав державу Т. Гоббс, вбачаючи у ній основний засіб припинення «війни всіх проти всіх». Причиною появи держави він вважав усвідомлення постійної загрози загибелі,

яке змушує людей погодитися на абсолютну владу держави. Підпорядкування їй є безумовним. Вона не може бути усунена підданими [14], тобто світова арена являє собою анархію хаотичного зіткнення державних слоїв.

М. Вебер запропонував розуміти державу як інститут, що володіє монополією на застосування узаконеного насильства. Проте інші дослідники, зокрема Р. Карнейрота та Е. Геллнер, з якими теж в умовах сьогодення можна погодитися, висловлюють сумнів у тому, що така ознака є надійним критерієм державності [15].

Стрімкий розвиток та глобальний вплив світових фінансових корпорацій несуть у собі важко-модельовану та взагалі непрогнозовану перспективу впливу на класичні держави, який виступає як каталізатор розвитку процесу втрати державою відповідних функцій, зокрема як важіль на класичні державні інституції, діяльність і функції яких поступово передаються за рамки її компетенції.

Транснаціональні компанії та співтовариства, міжнародні організації, зокрема й терористичні, прямо або опосередковано здійснюють вплив на глобальні трансформації, що відбуваються у світі. Держави, які вважалися після Вестфальської угоди єдиними суб'єктами міжнародних відносин, змушені делегувати частину своїх повноважень як вимушено, так і добровільно: «догори» у міжнародні інститути (ООН, ЄС, НАТО) і «донизу» – приватним акторам, а саме приватним військовим компаніям. Останній напрям повною мірою стосується і воєнної сфери [11].

Послугами приватних військових компаній користуються в наш час у зонах збройних конфліктів уряди, транснаціональні корпорації, міжнародні та неурядові організації, а також гуманітарні агентства та агентства з розвитку. Навіть окремі люди можуть укладати договори на отримання військових послуг. Коли одним з учасників контрактів виступає держава здебільшого є вимушеною мірою, яка необхідна для компенсації браку можливостей власних збройних сил [16], що й привертає увагу сучасних дослідників.

Появі приватних воєнізованих компаній та служб безпеки сприяє ціла низка факторів, і західні військові фахівці вважають, що роль подібних структур у майбутніх війнах буде тільки збільшуватися [16]. Головну причину зростаючої популярності приватних охоронних підприємств слід шукати в трансформації світової економічної системи та глобалізації. Сучасні транснаціональні корпорації, які мають статки у сотні мільйонів доларів, потребують захисту своїх інтересів

нітрохи не менше, ніж держави. Включення в ці процеси регулярної армії – процес тривалий та завуальований, а витрати на підтримання лояльності бюрократичного апарату порівняно з витратами на утримання власної служби безпеки не виправдовуються. Саме тому корпорації надають перевагу оперативному реагуванню силами приватних воєнних компаній.

Важливе значення має й те, що в сучасному суспільстві люди ретельно виконують свої обов'язки стосовно роботодавця, поняття ж боргу щодо держави все більше розмивається. Утім змінюється і саме ставлення до служби в приватних військових структурах. Якщо раніше вони асоціювалися з найманством, мародерством і бандитизмом, то тепер це звичайна, цілком легальна робота [16].

Приватні військові компанії мають такі характерні особливості: організаційну структуру – є зареєстрованими комерційними підприємствами з відповідною корпоративною структурою; мотивацію – надання послуг військового призначення, головним чином для отримання прибутку, а не через політичні або інші причини; розміри – від невеликих консультаційних фірм до величезних транснаціональних корпорацій.

Приватні військові компанії наймаються виконувати цілу низку послуг: фізичний захист, охорона воєнного та дипломатичного персоналу, об'єктів, транспорту та майна, реформування й управління збройними силами, навчання професійних навичок, розробка концепцій і доктрин, розвиток військової тактики і стратегії, проведення ситуаційних і масштабних навчань, планування військових операцій та управління військовими діями, гуманітарні операції, підтримка операцій сил швидкого реагування за контрактною основою, програми з підтримки демократичних реформ для збройних сил нових республік, тренування регулярних збройних сил та тих, хто хоче вступити до них, підбір і придбання озброєння та екіпіровки, матеріально-технічне забезпечення військових операцій, експлуатація та обслуговування складних бойових комплексів та озброєння, навчання й консультування збройних сил, збір та обробка розвідувальної інформації, допити осіб, що утримуються під арештом, вирішення організаційних і оперативних проблем, ведення переговорів з повстанцями, незаконними військовими формуваннями, проведення розмінування тощо.

Перелік клієнтів приватних військових компаній поширено серед урядів держав, бізнес-компаній та корпорацій, міжнародних, урядових та неурядових організацій, а також окремих осіб.

Здебільшого держави віддають ці функції на підрид, оскільки в них немає відповідних фахівців. Постійне ускладнення систем озброєння також призводить до більшої залежності від зовнішнього технічного супроводу.

Найбільш вдалим визначенням серед західних наукових кіл, які опікуються цією тематикою, вважається визначення К. Ортиця: «Приватні військові компанії або приватні охоронні компанії можна визначити як створені на законній підставі міжнародні фірми, які пропонують своїм клієнтам надання послуг, що передбачають наявність потенціалу (потенційної можливості) до: систематичного використання сили за допомогою військових або воєнізованих формувань, здійснення заходів з посилення, переміщення (транспортування, супроводження), сприяння та/або підтримки, стримування, знешкодження, а також знань, необхідних для використання цього потенціалу.

«Потенціал» до використання сили може бути реалізований, наприклад у разі надання послуг зі збройного захисту в регіонах з нестабільною ситуацією (на суші або на воді). Заходи з переміщення (транспортування, супроводження) або посилення здійснюються в разі надання послуг з навчання військовими експертами або інших, таких як матеріально-технічне забезпечення, оцінка ризиків або збір інформації. Знешкодження передбачає використання приватного військового персоналу для знищення невибухлих боєприпасів та розмінування» [17].

Незважаючи на досить негативні моменти, зазначені у праці італійського філософа Н. Макіавеллі у 1513 році, що «...наймані й підсобні не тільки зайві, а й небезпечні; і якщо хтось править державою своєю, спираючись на наймані загони, він ніколи не почуватиметься безпечно, бо солдати ці завжди гризуться між собою, вони марнославні й розбешені, невірні, відважні проти друзів, жалюгідні проти ворога, без страху Божого, без честі перед людьми...» [13], приватні військові та охоронні компанії, найманці продовжують своє існування у XXI столітті.

Що стосується обов'язків держави у цій сфері, то вони вимагають уточнення. Держава, що використовує приватні компанії, має гарантувати, що ці компанії будуть дотримуватися міжнародного гуманітарного права і що їх персонал буде обізнаний зі своїми обов'язками. Держави, що володіють юрисдикцією над приватними компаніями, задіяними в збройних конфліктах, також зобов'язані гарантувати повагу до міжнародного гуманітарного права цими компаніями.

Стрімкі тенденції еволюції феномена приватизації функцій держави у військовій сфері знаходять тому підтвердження у заяві колишнього Прем'єр-міністра України А. Яценюка на виїзному засіданні Державної комісії з надзвичайних ситуацій 2 лютого 2015 року у місті Запоріжжі, який запропонував Міністерству внутрішніх справ України залучити співробітників приватних охоронних структур до охорони найважливіших державних об'єктів стратегічного значення [18].

З початком російсько-грузинської війни у серпні 2008 році в світ повернулася геополітика, але українське суспільство продовжувало та продовжує перебувати в транзитному стані «точки переходу» від старих непрацюючих до нових, але ще не сформованих державних та соціальних інститутів.

Так, в Україні на сучасному етапі впливу глобальних трансформацій у військовій сфері на державному рівні разом з актуальними питаннями, пов'язаними з проблематикою безпеки, а саме сучасними викликами розвідувальним службам, демократичним контролем над збройними силами, постконфліктною реконструкцією, реформами сектору безпеки, воєнно-політичний ландшафт зайняла тематика приватних військових компаній [19], легалізації вогнепальної зброї [20] та проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами без громадянства [21], що стало прямим наслідком порушення РФ фундаментальних принципів двостороннього права, двосторонніх угод, засад добросусідства і партнерства, як результат було окуповано частину української території – АР Крим і м. Севастополь.

Україна зазнала комплексного тиску з боку Російської Федерації, який включає скоординовані заходи, що призведуть до можливої дезинтеграції держави [22] та стимулюють розпад України. Поява фактора зовнішнього агресора як суб'єкта дестабілізації, використання Російською Федерацією громадянських протиріч як приводу до розв'язання воєнного конфлікту, загроза втрати контролю над територіями країни додало до стану внутрішньої мілітарної самоорганізації (події зими 2013–2014 років) загальну мобілізацію проти зовнішніх загроз.

Виступаючи у Верховній Раді України 27 листопада 2014 року з позачерговим посланням до ВР України «Про зовнішнє і внутрішнє становище», Президент України П. Порошенко зазначив, що «мілітаризація суспільства є неминучою» [23]. Проявом хаотичної мілітарної самоорганізації укра-

їнського суспільства протидії зовнішній загрозі та рефлексією на ручне управління державою стало формування не визначених у правовому полі структур: батальйонів територіальної оборони, добровольчих батальйонів, муніципальних дружин тощо. Інститут волонтерства та патріотичний бізнес взяли на себе функції логістичної допомоги новим мілітарним формуванням у зоні проведення анти-терористичної операції на території Луганської та Донецької областей, знявши це «навантаження» із держави [6]. Не маючи чіткого правового статусу, ці формування часто діяли стихійно, не завжди координуючи свої дії із офіційними органами влади та військовим командуванням.

Досить негнучка позиція України 2014 року виявилася помилковою, не було взято до уваги велику кількість аспектів – фінансову кризу, останні події в Лівії та Сирії, довготривалий переговорний процес щодо ядерної програми Ірану тощо. Тому відповідно до Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію» [24] та Указу Президента України «Про затвердження положення про територіальну оборону України» з метою забезпечення оборони держави було створено батальйони територіальної оборони, основою яких стали активісти-добровольці.

З огляду на відсутність в Україні системи стратегічного прогнозування та присутність обмеженості онтології, зокрема програмних документів влади, які хоч і враховують високі соціальні очікування та запит громадянського суспільства на забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності держави, однак жоден з них не дає чітких та однозначних відповідей щодо того, як може бути досягнуто таких стратегічних орієнтирів.

Проблема полягає в тому, що імітувати будівництво держави зараз безглуздо та смертельно небезпечно. Не тому що у цьому разі неминучий соціальний вибух, але й тому, що витримувати постійний тиск війни, який посилюється, здатна тільки держава, яка посилюється. А коли навіть законодавство зберігає архаїчний і колізійний характер, то сучасні досягнення поки що ніяк не наближають Україну до того рівня захищеності, який змусить деякі держави з ідеями відмовитися від нападу.

Більшість подій міжнародного життя визначаються тенденціями економічного й технологічного розвитку, політичними й соціально-культурними процесами, але Стратегія національної безпеки України 2015 року не враховує жодних геополітич-

них чинників впливу на державу, зокрема систему воєнної безпеки. Не враховано загрози глобального характеру, які мають виходити набагато далі, ніж «російська загроза, що має довгостроковий характер», «забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу» та «формування умов для вступу в НАТО» та якимось дуже коротко згадано про «інші докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України» [25].

Хід історії визначають війни, а люди – хід війн, отже, якщо не запропонувати зараз в ініціативному порядку парадигму розвитку сектору безпеки, дивергенція ознак під впливом глобальних трансформацій призведе до диференціації видів та їх спеціалізації.

Висновки. Таким чином, автаркія та націоналізм, як показав міжвоєнний досвід першої половини ХХ сторіччя, не захищають від дестабілізації. Прийняття політичних рішень потрібне не тільки в міжнародних відносинах, але й у вибудовуванні відповідального адміністративного механізму всередині держави. Зростає необхідність у повторному встановленні параметрів і визначенні завдань ефективного державного управління у державі, зокрема в секторі безпеки й оборони.

Відповіді на основні проблемні питання потрібно шукати в кризі як системі структур аргументів. Держава – це цілісність оборонних та суспільних інституцій. Деякі з них втрачають свою нормативно-ціннісну вагомість, перестають сприйматися як значущі та прикладні форми забезпечення соціального життя. Цей шаблон має бути розірвано. Відповідно, вже нині Україна зобов'язана розпочати проведення низки взаємопов'язаних і узгоджених між собою реформ щодо створення дієвого механізму для реалізації та забезпечення воєнної безпеки. Ці реформи мають стати каталізатором інженерії миру та становлення держави.

З другої половини 2008 року світ вступив у нову хвилю еволюційного розвитку. Глобальна фінансова криза та військовий конфлікт Росії із Грузією визначили та провели контрольну лінію ризику під епохою після Холодної війни, пов'язаної з політичним, економічним і військовим домінуванням США. Система, у якій стабільність, мир і розвиток в основному забезпечувалися з єдиного центру, припинила існування. Що Ф. Фукуяма чітко недооцінив, так це стабільність західної уяви про «новий світовий порядок», то С. Хантінгтон далеко її переоцінив – актуальна демаркаційна лінія проходить зовсім інакше, як він завбачав – власне через Україну [26].

Неконтрольоване збільшення кількості недержавних акторів, здатних застосовувати зброю, призведе до непередбачуваності в системі воєнної безпеки. Ці актори заради досягнення власної мети можуть загрозувати безпеці держав та ускладнювати взаємини між ними [27].

Відсутність спеціальних актів, що мають регулювати їхню діяльність, є перешкодою для нагляду та контролю за їхньою діяльністю. Зараз немає

навіть проектів законів, якими можна було б керуватися для належного здійснення такого нагляду. В ідеалі такий закон має визначити механізми, завдяки яким вони стали б суб'єктами контролю з боку виконавчої влади, законодавчого регулювання та прокурорського нагляду. Тому розробка та прийняття Закону України «Про приватні військові компанії» вносить політико-правову діяльність парамілітарних об'єднань в Україну.

Список літератури:

1. Жаліло Я.А., Кононенко К.А., Яблонський В.М. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання. Аналітична доповідь. С. 4–8. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_table/Crisis_Ukraine.pdf (дата звернення: 17.09.2018).
2. Jäger T. Handbuch Kriegstheorien: Anthropologische Kriegstheorien: Theorie des intrakulturellen Krieges. Bonn, 2011. 15 p.
3. Rojansky M., Minakov M. The New Ukrainian Exceptionalism. YaleGlobal. 2015. URL: <http://yaleglobal.yale.edu/content/new-ukrainian-exceptionalism> (дата звернення: 17.09.2018).
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.04.2014 «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2004. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата звернення: 17.09.2018).
5. Про внутрішнє і зовнішнє становище України: стенограма засідання Верховної Ради України від 27 листопада 2014 р. 42 с. / Верховна Рада України. URL: <http://www.rada.gov.ua/uploads/documents/33093.pdf> (дата звернення: 17.09.2018).
6. Україна на роздоріжжі: мілітаризація суспільства або громадянська мобілізація. Аналітична доповідь. С. 18–19. URL: <http://newukraineinstitute.org/media/news/491/file/Militarizaciya.pdf> (дата звернення: 17.09.2018).
7. Полтораков Ю. Приватизація насилія: соціополітичний контекст. Київ, 2009. С. 45–49.
8. Целуйко В.О. Приватні військові компанії і приватизація функцій держави у воєнній сфері. Київ, 2006. С. 139–143.
9. Веденєв Д. Кишенькова армія тіньових володарів планети. Приватні військові компанії як фактор воєнно-політичного життя сучасного світу. Київ, 2012. С. 28–31.
10. Андрущенко Е.С. Парамілітарні структури українського націоналістичного руху 90-х рр. ХХ ст. Вип. 30. Запоріжжя, 2011. С. 42–51.
11. Тютюник В. Приватні військові компанії: міжнародний досвід і можливі шляхи його реалізації в Україні. № 3. Київ, 2013. С. 32–39.
12. Alesina A., Spolaore E., Wacziarg R. Economic Integration and Political Disintegration. American Economic Review 90. Pittsburgh, 2000. Pp. 1276–1296.
13. Макиавеллі Н. Флорентійські хроніки. Державець. Харків, 2007. 455 с.
14. Кулачинський М.М. Суспільна роль релігії за оцінкою Т. Гоббса та Ж. Боссюе. Вип. 12. Одеса, 2002. С. 423–430.
15. Крадин Н.Н. Эволюция государства и его роль в историческом процессе. Волгоград, 2009.
16. Adams T. The New Mercenaries and the Privatization of Conflict. Carlisle, 1999. Pp. 103–116.
17. Ortiz C. Private Armed Forces and Global Security: A Guide to the Issues. Praeger. 2010. P. 48. URL: <http://www.privatemilitary.org/definition.html> (дата звернення: 17.09.2018).
18. Інформаційне агентство «Інтерфакс-Україна». 2015. URL: <http://interfax.com.ua/news/general/248208.html> (дата звернення: 17.09.2018).
19. BBC. 2015. URL: http://www.bbc.com/ukrainian/press_review/2015/04/150425_press_weeklies1_or (дата звернення: 17.09.2018).
20. Про вогнепальну зброю цивільного призначення: проект Закону України від 1 грудня 2014 р. № 1135. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52560 (дата звернення: 17.09.2018).
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних силах України іноземцями та особами без громадянства: Закон України від 6 жовтня 2015 р. № 716-VIII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/716-viii> (дата звернення: 17.09.2018).

22. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи її подолання»: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2014 р. № 1639-VII. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1639-vii> (дата звернення: 17.09.2018).

23. Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України від 27 листопада 2014 р. / Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/pozachergove-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-rad-34118> (дата звернення: 17.09.2018).

24. Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію»: Указ Президента України від 21 липня 2014 р. № 607/2014. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/607/2014/paran2#n2> (дата звернення: 17.09.2018).

25. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7> (дата звернення: 17.09.2018).

26. Brzoska M. Gekämpft wird nicht zwischen Zivilisationen. Internationale Politik und Gesellschaft. Berlin, 2015. URL: <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/samuel-huntington-revisited/artikel/detail/gekaempft-wird-nicht-zwischen-zivilisationen-768/> (дата звернення: 17.09.2018).

27. Avant D. The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. Cambridge, 2005. 47 p.

ДИВЕРГЕНЦИЯ МОНОПОЛИИ НАСИЛИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ В ВОЕННОЙ СФЕРЕ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Статья посвящена определению и научному обоснованию приоритетных направлений усовершенствования знаний и методологии мышления о влиянии глобальных тенденций на сферу национальной безопасности и обороны Украины, которые можно использовать при подготовке специалистов в области знаний «Государственное управление». Анализируются современные вызовы государственному управлению в сфере военной безопасности и обороны Украины, предлагаются пути её модернизации и оптимизации, в частности по подготовке корпуса государственных служащих, которые будут реализовывать Стратегию национальной безопасности Украины. Сгруппирован с научной точки зрения авторский взгляд на эволюцию феномена частных военных компаний. Систематизируется и обобщается содержание таких основных компонентов знаний в сфере национальной безопасности, как государство, государственное управление в сфере национальной безопасности, парамилитарные объединения, частные военные компании. Предлагается усиление соответствующих компонентов знаниями о формировании и деятельности частных военных компаний, в частности в сфере нормативно-правового регулирования.

Ключевые слова: государство, государственное управление в сфере национальной безопасности, реформа сектора безопасности и обороны, частные военные компании, парамилитарные объединения.

THE DIVERGENCE OF THE MONOPOLY OF VIOLENCE IN THE CONDITIONS OF THE GLOBAL TRANSFORMATIONS IN THE MILITARY SPHERE: THE PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT

The article considers to the definition and the scientific substantiation of the priority areas of the knowledge improvement and the methodology of thinking regarding the impact of the global trends on the national security and defense of Ukraine that can be used during the study of specialists in the field of knowledge "Public Administration". The current challenges of the public administration in the field of military security and defense of Ukraine are analyzed and a ways of its modernization and optimization, in particular, regarding the education of the corps of the government official who will implement the Strategy of National Security of Ukraine are offered. It was collected from a scientific point of view the author's view of the evolution of the phenomenon of private military companies. There are systematized and substantiated the content of such basic components of the knowledge in the field of national security as state, state administration in the field of national security, paramilitaries, and private military companies. It is proposed to strengthen the relevant components with knowledge about the formation and operation of the private military companies in the countries of the world.

Key words: state, public administration in the field of national security, reform of the security and defense sector, private military companies, paramilitaries associations.

Залізнюк В.П.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

АДАПТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті пропонується розроблений адаптивний механізм управління системою забезпечення продовольчої безпеки, який об'єднує суб'єктів господарювання системи продовольчого забезпечення, з чітким розмежуванням повноважень і завдань, ґрунтуючись на Стратегії забезпечення продовольчої безпеки, з використанням методів прогнозування, економіко-математичного моделювання для визначення порогових значень економічних параметрів продовольчої безпеки регіону й моніторингу, що дасть змогу досягти оптимального рівня продовольчої безпеки регіону.

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

Постановка проблеми. Для створення економічних основ забезпечення продовольчої безпеки необхідна низка інституційно-економічних перетворень. Передусім розробка адаптивного механізму управління системою продовольчого забезпечення, ключовим елементом якого повинна бути стратегія забезпечення продовольчої безпеки регіону, що забезпечує вирішення проблем задоволення потреби в якісній і безпечній для здоров'я продукції сільськогосподарського виробництва, а також створює умови реальної доступності продовольства на рівні норм життєзабезпечення для всіх груп населення.

У сучасних умовах, що характеризуються підвищенням соціально-економічної нестабільності та можливістю перспективи браку продовольства, однією з найважливіших проблем є необхідність усвідомлення значущості системи продовольчого забезпечення та продовольчої безпеки, особливостей її функціонування. В умовах української дійсності це положення може бути реалізовано відповідно до державної ідеології розвитку системи продовольчого забезпечення в країні та її стійкої поведінки. Подібна ідеологія може бути представлена у вигляді Стратегії стійкості національної системи продовольчого забезпечення, метою якої є пропорційний структурний розвиток системи загалом, господарської поведінки суб'єктів та ефективного використання наявного ресурсного потенціалу. В основі механізму реалізації Стратегії має бути покладено методичний підхід, що забезпечує державний вплив через систему орга-

нізаційного, економічного та правового впливу на динаміку зміни цільових орієнтирів, при цьому реалізація методичного підходу передбачає пропорційний структурний розвиток системи продовольчого забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем продовольчої безпеки різних ієрархічних рівнів, а також принципів, чинників, загроз її формування присвячено велику кількість праць вітчизняних науковців, зокрема І.В. Бодак, Л.Я. Глубіш, Ю.В. Дятлова, В.В. Немченко, О.В. Скидан та інших. Проте можна стверджувати, що це питання вимагає додаткових наукових досліджень, що й зумовило вибір теми наукової статті.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження продовольчої безпеки країни та розробка адаптивного механізму управління системою забезпечення продовольчої безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адаптивний механізм управління системою забезпечення продовольчої безпеки території повинен ґрунтуватися на розробці конкретної Стратегії продовольчого забезпечення в рамках продовольчої безпеки. У сучасних умовах орієнтації на імпортозаміщення існує гостра необхідність у загальнодержавній стратегії агропродовольчої політики, але при цьому особливого значення набуває формування регіональних стратегій продовольчого забезпечення населення з урахуванням їх специфіки й орієнтації на забезпечення країни продукцією, яка виробляється в регіоні.

При цьому Стратегія продовольчого забезпечення регіону повинна бути ядром нормативно-правової бази для реалізації його продовольчої безпеки, на основі якої доцільно приймати конкретні програми, що потребують прийняття нових і внесення змін до чинних нормативно-правових актів регіону, які забезпечують реалізацію Стратегії.

– Адаптивний механізм управління системою забезпечення продовольчої безпеки регіону передбачає реалізацію таких заходів:

– створення умов системного розвитку та функціонування господарської структури агропромислового комплексу;

– використання підходів, що впливають на розвиток господарської структури й продовольчого ринку, процеси виробництва продовольчих ресурсів і товарів, зокрема забезпечення рівноправності господарської поведінки в системі продовольчого забезпечення шляхом здійснення державного впливу на стан механізму ціноутворення, стимулювального оподаткування, доступності до ресурсів фінансово-кредитного призначення з метою реалізації стратегічних інтересів господарюючими суб'єктами;

– розвиток продуктових господарських структур, що являють собою сукупність господарюючих суб'єктів, інтегрованих у рамках функціонально-галузевої взаємодії з виробництва й доведення до споживача конкретного виду товару на основі програмно-цільового регулювання системи продовольчого забезпечення;

– створення державної системи підтримки продовольчого забезпечення;

– постійний моніторинг продовольчої безпеки регіону з розрахунком верхніх і нижніх порогових показників з позначенням відповідальності щодо забезпечення безпеки конкретного регіонального органу управління.

З метою забезпечення розвитку господарського комплексу системи продовольчого забезпечення необхідний розвиток сільського господарства, сфери переробки, сфери агросервісу, інфраструктури агропромислового комплексу (далі – АПК) та продовольчого ринку. Процес розвитку повинен супроводжуватися створенням інституціональних умов для інтеграції господарюючих суб'єктів, розробкою механізму господарської взаємодії суб'єктів системи продовольчого забезпечення з дотриманням інтересів суб'єктів господарювання, що відповідає сучасним вимогам формуванням інфраструктури продовольчого ринку, з ефективним механізмом фінансово-кредитного забезпечення системи продовольчого забезпечення.

Пропоновані умови розвитку системи продовольчого забезпечення з метою досягнення необхідних показників продовольчої безпеки держави та її регіонів передбачають прийняття сукупності заходів організаційного характеру щодо формування механізму конкурентної поведінки господарюючих суб'єктів у системі продовольчого забезпечення з метою ліквідації диспропорції у сфері реалізації взаємної зацікавленості господарюючих суб'єктів у результаті взаємодії. Для цього має бути розроблена та реалізована етика господарської поведінки в системі продовольчого забезпечення, метою якої є дотримання прав у сфері договірних відносин з дотриманням гарантій відповідного правового реагування на їх порушення, структурно-інвестиційне вдосконалення системи продовольчого забезпечення, організаційного й технологічного станів, що відповідає передовим досягненням науки і практики. У зв'язку з цим виникає необхідність розробки комплексу рекомендацій щодо структурно-інвестиційного розвитку з метою структурування організаційно-правового складника й підвищення технологічного рівня виробництва в усіх галузях і сферах. Це продиктовано тим, що в системі продовольчого забезпечення секторів є значний ресурсний потенціал, який нині використовується неефективно, а за своїм якісним станом вимагає значних вкладень із позиції конкурентної поведінки всієї системи.

Поряд зі структурним удосконаленням системи продовольчого забезпечення видається необхідним формування її продуктової структури як первинної одиниці, що забезпечує реалізацію цільових стратегічних завдань функціонування [2]. Складність вирішення цього завдання полягає в тому, що продуктові формування системи продовольчого забезпечення повинні бути структуровані відповідно до таких принципів:

– ресурсного забезпечення й ефективного використання ресурсів;

– функціональної закінченості й галузевої залежності;

– господарської зацікавленості в загальних результатах і дотримання прав та обов'язків;

– територіальної прихильності й господарської необхідності;

– конкурентної поведінки й ефективності господарської діяльності;

– продуктової залежності та єдиної участі в процесі виробництва товару продовольчого призначення.

Необхідність розвитку системи продовольчого забезпечення й підвищення рівня її стійкості під-

тверджується тим, що це коло проблем видається не стільки аграрним, скільки комплексним, безпосередньо пов'язаним зі стійким макроекономічним розвитком держави, її можливостями здійснення соціально-орієнтованої політики, неухильного підвищення життєвого рівня населення [4]. А тому можна погодитися з думкою, що необхідно реалізувати систему заходів щодо оптимізації законодавства у сфері продовольчого забезпечення, спрямованого на підвищення рівня продовольчої безпеки як сукупності заходів, спрямованих на становлення, розвиток і функціонування системи продовольчого забезпечення. Складність полягає в тому, що в разі відсутності загальної стратегії розвитку та функціонування системи продовольчого забезпечення прийняті законодавчі акти, які визначають правові норми в окремих галузях і сферах АПК, мають розрізнений і безсистемний характер, що за наявності недосконалої вертикалі управління, яка реалізується Міністерством аграрної політики та продовольства України, створює перешкоди для реалізації інституційних основ у системі продовольчого забезпечення.

Тому можна відзначити, що ситуація, яка склалася у сфері законодавчого регулювання стійкості системи продовольчої безпеки, характеризується відсутністю єдиного базового законодавчого акта державного рівня, що визначає засади створення й регламентує розподіл функцій по східцях управління процесами продовольчого забезпечення. Беручи до уваги те, що значна частина відносин щодо формування умов стійкості законодавчо не оформлена, видається доцільним прийняття Закону України «Про розвиток системи продовольчого забезпечення», який у сукупності з іншими законодавчими актами повинен передбачати вирішення питань регулювання процесів створення продовольчих товарів і розподілу функцій по східцях вертикалі управління, що дасть змогу створити законодавчі основи реалізації комплексу рекомендацій щодо розвитку системи продовольчого забезпечення.

Важливим параметром створення умов стійкої поведінки системи продовольчого забезпечення стає зміна функціональних обов'язків організаційних структур, тобто реформування сформованої системи управління, яка реалізується через Міністерство аграрної політики та продовольства України та його підрозділи в регіонах, удосконалення її функцій в напрямі підвищення ролі системного впливу на стан системи продовольчого забезпечення, стійкого її функціонування й ресурсного забезпечення населення регіону та країни загалом.

Забезпечення сталого розвитку сільських територій, збереження й відтворення використаних природних ресурсів є компетенцією місцевого самоврядування, однак відсутність організаційного, ресурсного та фінансового складників цього рівня управління не дають змоги реалізувати функції щодо створення умов стійкості системи продовольчого забезпечення [1].

У зв'язку з цим існує необхідність перегляду та визначення завдань регіональної влади з поділом функцій між рівнями влади, зі зміною повноважень державних органів і, відповідно, прийняттям відповідних актів на державному рівні. Зауважимо, що вплив регіонів країни на зазначений процес досить незначний, а тому під час розподілу функцій повноваження державних органів варто розглядати певною мірою як величину заздалегідь задану й орієнтуватися на посилення взаємодії з територіальними державними органами та припинення дублювання їхніх повноважень.

Розподіл повноважень між регіональним і місцевими рівнями влади у сфері продовольчого забезпечення доцільно здійснювати шляхом прийняття концепцій і конкретних програм у цій сфері на місцевому рівні, що враховують як основні положення регіональної Стратегії, так і специфіку відповідної місцевості.

Під час розробки Стратегії продовольчого забезпечення регіону необхідно дотримуватися принципів децентралізації та координації, які є одними з основних у сучасному державному й муніципальному управлінні. Їх роль визначається однією з особливостей сучасної епохи – необхідністю безперервного вдосконалення систем управління на всіх рівнях від мікро- до макроекономіки, зумовленою високою варіативністю як об'єктів управління, так і їх оточення.

На регіональному рівні функції організаційної структури управління спрямовані на організаційний вплив стану елементів господарської структури, які зводяться до функції контролю за реалізацією регіональних програм, що є складниками Державної програми.

Однак їх оцінка і стан реалізації свідчать про те, що ступінь охоплення програмними заходами не відповідає цілям комплексного впливу на розвиток системи продовольчого забезпечення загалом, що поряд із проблемами фінансового забезпечення програмних заходів, реалізованих на умовах співфінансування, викликаних дефіцитом інвестиційних ресурсів у бюджетах дотаційних регіонів і недосконалістю системи доступності до позикових (кредитних) джерел структурного роз-

витку, робить проблемною реалізацію програми розвитку територіальних систем продовольчого забезпечення [5].

До цього необхідно додати недосконалість структури й функцій Міністерства аграрної політики та продовольства України як організаційно-керівної системи, яка не є постійною стійкою структурою управління галуззю та періодично змінюється, а тому значна частина функцій державного управління агропромисловим комплексом виходить за межі його діяльності й вимагає узгодження з іншими міністерствами та відомствами. При цьому Міністерство аграрної політики та продовольства України в установленій сфері діяльності не має права здійснювати функції з контролю й нагляду, за винятком випадків, передбачуваних указами Президента України та постановами Уряду, тобто з Міністерства аграрної політики та продовольства України практично знімається відповідальність за стан справ у підвідомчій галузі.

Сьогодні не створено системи господарського управління, що є істотним недоліком функціонування аграрної політики та продовольства України. У зв'язку з цим не відбувається регулювання процесів стійкого функціонування виробників товарів продовольчого призначення.

Саме тому вважаємо за доцільне створення адаптивного механізму управління системою забезпечення продовольчої безпеки, що передбачає вдосконалення системи управління продовольчим забезпеченням країни на основі єдності цілей, стратегії розвитку й умов функціонування всієї системи. Це означає, що організаційна побудова, функції та застосовувані методи впливу системи управління процесами продовольчого забезпечення країни повинні бути спрямовані на ефективний розвиток і стійке функціонування єдиної державної системи продовольчого забезпечення.

Своєчасне вирішення соціально-економічних проблем на стадії їх виникнення вимагає використання механізму децентралізації, який передбачає досить чітке розмежування повноважень між державним, регіональним і муніципальним рівнями влади та забезпечення їх фінансовими ресурсами, що відповідають вирішуваним завданням [4].

Однак надмірна децентралізація знижує здатність держави оперативно реагувати на загальнонаціональні загрози й уживати заходів щодо їх усунення. Відсутність або слабка взаємодія між рівнями влади призводить до неефективного використання ресурсів держави, суперечливості

загальнодержавної, регіональної та місцевої політики. Отже, поряд із механізмом децентралізації в державі повинен застосовуватися й принцип координації дій на всіх рівнях управління. У рамках цього принципу розмежування компетенції призводить не до поділу, а до об'єднання зусиль державного, регіонального та місцевого рівнів влади, проведення єдиної соціально-економічної політики й раціонального використання ресурсів держави.

Під час поділу функцій управління між рівнями управління у сфері продовольчого забезпечення регіону варто враховувати основні цілі, які стоять перед відповідним рівнем, виходячи з особливостей відтворювальних процесів, що протікають на керованій ним території.

Отже, пропонований адаптивний механізм щодо вдосконалення організаційної структури управління системою продовольчого забезпечення заснований на реалізації таких напрямів її розвитку:

- структурування системи управління на державному, регіональному, місцевому рівнях з урахуванням особливостей кожного рівня;
- оптимізація функцій управління та регулювального впливу відповідно до рівня їх виконання й необхідності підвищення ефективності управління;
- удосконалення форм і методів управлінського впливу з метою адекватного та своєчасного впливу на стан системи забезпечення продовольчої безпеки.

На підставі вищевикладеного можна стверджувати, що побудова адаптивного механізму управління системою забезпечення продовольчої безпеки включає створення єдиної системи органів управління системи продовольчого забезпечення, що передбачає формування організаційних та економічних умов реалізації й функцій щодо впливу на стан, розвиток і функціонування господарської структури та продовольчого ринку.

Адаптивний механізм управління системою забезпечення продовольчої безпеки передбачає системний інституційний, методичний та організаційний вплив на стан господарської структури й функціонування продовольчого ринку шляхом створення державного регулювання процесів:

- розвитку соціальної інфраструктури та підвищення якості життя;
- ефективності господарюючих суб'єктів і збалансованості господарської структури;
- використання ресурсного потенціалу;
- виробництва продовольчих ресурсів і товарів;

– організаційного впливу та методичних підходів його здійснення;
– наукового забезпечення й інноваційного вдосконалення.

Висновки. Отже, усе це передбачає реалізацію вищезначених процесів в умовах формування нової політики продовольчої безпеки, в основу якої має бути покладено пріоритет сталого функціонування системи продовольчого забезпечення, а система заходів щодо його підтримки повинна охоплювати сфери внутрішнього функціонування й розвитку; політику і стратегію зовнішньополітичного сприяння; ресурсного забезпечення і стимулювання зростання виробництва; соціально-економічні відносини й продуктивність праці;

інноваційно-структурне вдосконалення й упровадження досягнень науково-технічного прогресу.

При цьому системний вплив на стан параметрів стійкості системи продовольчого забезпечення, на відміну від наявних сьогодні програм розвитку, які спрямовані на вирішення проблем в окремих галузях і сферах господарської структури системи продовольчого забезпечення та соціальної сфери, передбачає охоплення всіх її складників. Це означає, що програмними заходами державного впливу мають бути охоплені всі перераховані вище сфери, що становлять структурну основу системи продовольчого забезпечення, шляхом вироблення стратегії державного регулювання процесами її стійкості.

Список літератури:

1. Бодак І.В. Системні заходи регіональної політики забезпечення продовольчої безпеки регіону. Економічні науки. Серія «Регіональна економіка». 2014. Вип. 11. С. 17–26.
2. Глубіш Л.Я. Економічні важелі механізму державного регулювання виробничої складової продовольчої безпеки. Економічний форум. 2013. № 3. С. 9–18.
3. Дятлова Ю.В. Механізми розвитку системи забезпечення продовольчої безпеки промислового регіону. Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2013. № 4. С. 90–94.
4. Немченко В.В., Немченко Г.В. Продовольча безпека: макро- та мікроекономічний аспекти. Економіка харчової промисловості. 2013. № 2. С. 16–18.
5. Скидан О.В. Продовольча безпека як пріоритет аграрної політики: проблеми інституціоналізації. Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання АМУ. 2010. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=154>.

АДАПТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье предлагается разработанный адаптивный механизм управления системой обеспечения продовольственной безопасности, который объединяет субъекты хозяйствования системы продовольственного обеспечения, с четким разграничением полномочий и задач, основываясь на Стратегии обеспечения продовольственной безопасности, с использованием методов прогнозирования, экономико-математического моделирования для определения пороговых значений экономических параметров продовольственной безопасности региона и мониторинга, что позволит достичь оптимального уровня продовольственной безопасности регионов.

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственное регулирование, инструменты, механизмы, продовольствие, продовольственная безопасность.

ADAPTIVE MECHANISM OF THE MANAGEMENT OF THE SYSTEM PROVISION OF FOOD SECURITY

The article suggests the developed adaptive mechanism for managing the food security system, which unites the subjects of managing the food supply system, with a clear delimitation of powers and tasks, based on the Strategy for ensuring food security, using forecasting methods, economic and mathematical modeling to determine the threshold values of the economic parameters of the food security and monitoring, which will allow the optimum level of regional food security.

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

Клименко О.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянута сутність фінансової децентралізації на основі аналізу праць вітчизняних і зарубіжних учених. З'ясовано принципи й умови проведення фінансової децентралізації. Зазначено переваги та недоліки фінансової децентралізації. Доведено, що фінансова децентралізація є основою розвитку місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, фіскальна децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Основною метою ринкової економіки є підвищення життєвого рівня населення. Вирішення соціальних проблем на місцевому рівні є значно ефективнішим, ніж на рівні держави. Це вимагає проведення децентралізації, фінансової зокрема. Децентралізація – це одна з ключових реформ в Україні. Це перерозподіл і делегування відповідальності за соціально-економічний розвиток територій на місця. Фінансова децентралізація – це шлях до незалежності місцевих бюджетів, які повною мірою задовольняли б виконання функцій і повноважень місцевих органів влади. Тому фінансова децентралізація є вагомим важелем в утвердженні їх як самостійних і фінансово незалежних суб'єктів економіки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження у сфері фінансової децентралізації провели Ч. Тібу, У. Оутс, А. Гальчинський, А. Ткачук, Д. Нехайчук, Л. Новаковський, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсон, Ю. Глущенко та інші зарубіжні й українські вчені. У їхніх працях визначено поняття фінансової децентралізації, проаналізовано умови впровадження децентралізації, проблеми фінансової децентралізації.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження фінансової децентралізації як основи розвитку місцевого самоврядування, визначення її переваг і недоліків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація (від латинського de – «заперечення», centralize – «середній, центральний») означає «знищення, скасування або ослаблення централізації й розширення прав низових органів управління» [1, с. 164]. Децентралізаційна теорія виникла під назвою «decentralization», передба-

чала поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать тільки до компетенції держави, і такі, що «надаються громаді шляхом делегації» [2, с. 82], тобто делеговані. Таке тлумачення ототожнює децентралізацію із самоврядуванням. Більшість дослідників під децентралізацією розуміли розширення прав і компетенцій місцевих органів управління у вирішенні питань локального значення.

Заслуговує на увагу дослідження К. Кайзера, який відмічає, що зміст децентралізації в різних країнах різний і залежить від завдань, які ставить уряд країни, проводячи реформу децентралізації та її операційного рівня. Вони, у свою чергу, впливають на політику і проекти, що приймаються як державою, так і міжнародними організаціями-донорами (наприклад, Світовим банком). К. Кайзер розглядає зміст децентралізації з трьох сторін: деконцентрації, делегування та деволуції. Деконцентрація – процес, за допомогою якого центральний уряд розосереджує відповідальність за надання конкретних послуг на регіональному рівні без делегування повноважень. Сюди К. Кайзер зараховує грантові можливості для децентралізованих інституцій. Прикладом таких інституцій є агенції в складі міністерства або територіальні підрозділи. Делегування – ситуація, за якої центральний уряд делегує відповідальність за прийняття рішень і виконання функцій держави місцевій владі. За цієї умови місцева влада не може бути повністю контрольованою центральною владою, але є підзвітною їй. Це він пояснює як припис конкретних функцій чи програм (наприклад, програма подолання бідності). Деволуція – делегування центральною владою повноважень у прийнятті владних рішень, у фінансовій сфері,

публічному управлінні місцевій владі. Деволюцію вчений розглядає як таку, якої найважче досягнути, оскільки вона надає певний ступінь політичної автономії та податкові повноваження місцевій владі [3, с. 317–318].

Розглядаючи зміст децентралізації, К. Кайзер виокремлює три її види:

– фінансову, що окреслює межу, до якої повноваження з підвищення доходів і видатків є децентралізованими;

– адміністративну, яка стосується державних службовців і може впливати на їх територіальне перебування та підзвітність;

– політичну, яка належить до рівня фактичної влади й політичної підзвітності, що передані із центру [3, с. 317–318]. Усі три види децентралізації перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності, адже за відсутності одного її виду не буде досягнуто бажаного ефекту від будь-якого іншого виду децентралізації.

Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління.

Фінансова, або фінансова децентралізація (цей термін є характерним для західних країн) найбільше розглянута в працях західних і вітчизняних економістів. Основоположником теорії фінансової децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу. Ч. Тібу зазначає: «Фінансова децентралізація підвищує рівень конкуренції серед місцевих органів влади ... децентралізація забезпечує зростання ефективності, оскільки органи місцевого самоврядування мають більш точну інформацію про потреби своїх резидентів, на відміну від центральної влади» [4].

На його думку, саме фінансова децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише за фінансової автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

Значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації зробив англійський учений-економіст Уоллес Оутс. Він запропонував таке її визначення: «Децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [5]. Тобто місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією. У 1972 році в праці «Фінансова децентра-

лізація» У. Оутсом виведено «теорему децентралізації»: «Якщо в ізолюваному територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [6].

Річард Масгрейв наголошував на тому, що фінансова децентралізація сприяє ефективному розподілу ресурсів. У працях «Теорія суспільних фінансів» (1959) і «Нариси фінансового федералізму» (1977) він запропонував підхід до організації державних фінансів, виділивши три основні функції, ефективне забезпечення яких є ключовим завданням побудови системи бюджетного фінансування, а саме [5]:

– алокаційна – функція правильного та найбільш ефективного розміщення ресурсів. Розміщення ресурсів автор ставить у цілковиту залежність від питання алокації потреб населення, поділяючи останні на «соціальні блага» (блага, які формуються потребами індивідів) і «мериторні блага» (блага, попит на які з боку приватних осіб менший від рівня «бажаного суспільством» і стимулюється державою). Отже, децентралізація виробництва та надання суспільного блага буде ефективнішим, оскільки його локалізація на відповідній території забезпечує надання послуг, що відповідає вподобанням і потребам населення; при цьому децентралізація не призводить до зростання витрат на виробництво цього блага, а його фінансування здійснюється за рахунок тих, хто цим благом користуватиметься. Щодо мериторних благ, то їх визначають як такі, дійсна цінність яких споживачам невідома, проте вони «породжені необхідністю підтримання соціального імунітету суспільства й тому визначають могутні мотиви поведінки держави у сферах культури, освіти, охорони навколишнього середовища і здоров'я нації». Тому саме держава забезпечує виробництво цих корисних для суспільства послуг, фінансуючи їх за допомогою надання бюджетних дотацій виробникам, і спонукає населення до збільшення їх споживання;

– перерозподільна функція, яка полягає в централізованому забезпеченні вирівнювання доходів адміністративно-територіальних одиниць. Потребу такого «державного нагляду» автор пояс-

нює існуванням такого феномена, як «мобільність» бідних (міграція частки населення з одного регіону в інший у разі формування в ньому більш сприятливих умов для життєдіяльності), зменшення якого має забезпечуватися центральною владою. При цьому деякі перерозподільні функції можуть передаватися на місця;

– стабілізаційна – функція стабілізації макроекономічної ситуації в державі повинна реалізуватися центральною владою.

Важливим внеском Р. Масгрейва в розвиток теорії фінансової децентралізації є формулювання принципів, на основі та з урахуванням яких має проводитися фінансова децентралізація. Серед них [5]:

– принцип відповідності (прийняття рішення про виробництво суспільних благ має покладатися на громадян, котрі проживають на території, на якій надаватимуться відповідні послуги, та котрі фінансують їх виробництво шляхом сплати податкових платежів);

– принцип централізованого перерозподілу (політика розподілу повинна проводитися центральними органами влади, оскільки вони володіють необхідними для цього інструментами);

– принцип фінансового вирівнювання (забезпечення міжбюджетного вирівнювання між краще та гірше забезпеченими адміністративно-територіальними одиницями має проводитися на центральному рівні);

– принцип національних бажаних благ (надання благ, які є важливими з позиції підтримки національних інтересів або виробництво яких характеризується просторовими зовнішніми ефектами, може стимулюватися центральними органами влади за рахунок надання цільових трансфертів на їх виробництво).

У європейській правовій літературі фінансова децентралізація включає такі ланки [7]:

– децентралізацію витратків – надання місцевим органам влади фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань;

– децентралізацію доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для виконання своїх функцій; забезпечення самостійності місцевих органів влади в установленні їх розмірів;

– процесуальну й організаційну самостійність – право на самостійне складання, затвердження та виконання бюджетів, фінансових планів і звітів з відповідним рівнем відповідальності конкретних посадових осіб.

Використання переваг фінансової децентралізації вимагає забезпечення таких передумов:

– достатньої автономності органів місцевого самоврядування в питаннях визначення розміру і структури витратків місцевих бюджетів;

– чіткого розподілу витраткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;

– достатнього адміністративного й фінансового потенціалу місцевих органів влади для належного виконання покладених на них функцій;

– дієвих стимулів і механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [8].

В Україні Концепція реформування місцевих бюджетів, прийнята у 2007 році, спрямована на забезпечення конкурентоспроможності й сталого розвитку регіонів, підвищення продуктивності виробництва та зайнятості населення. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади, прийнята у 2014 році, основною метою реформування передбачає «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад». Концепція 2014 року включає всі основні ідеї теорії фінансової децентралізації, а подальше реформування адміністративно-територіального устрою й управлінського сектору побудоване на засадах фінансової децентралізації, яка «сприятиме переходу від патерналістської моделі міжбюджетних відносин до внутрішньоорієнтованої моделі соціально-економічного розвитку територіальних громад, ефективного використання їх власного фінансового потенціалу» [9].

В Україні фінансова децентралізація розпочалась із прийняттям змін Верховною Радою наприкінці грудня 2014 року до Бюджетного та Податкового кодексів України. Ці зміни забезпечили передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріпили стабільні джерела доходів для їх реалізації.

Органи місцевого самоврядування отримали повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення витраткових повноважень. Зросла кількість джерел формування доходної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету. Було

запроваджено новий вид податку – акцизний податок з кінцевих продажів, розширено базу оподаткування податком на нерухомість.

Систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, решта платежів залишилися в повному розпорядженні місцевих органів влади.

Також запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну – з метою здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я. Підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків і зборів, зокрема, шляхом надання права самостійного визначення ставок податків і встановлення пільг з їх сплати.

У результаті це призвело до суттєвого збільшення надходжень власних доходів місцевих бюджетів України.

Необхідно зазначити, що теорія фінансової децентралізації має свої позитивні та негативні сторони [5]. До переваг фінансової децентралізації зараховують такі:

- фінансова самостійність територіальних громад у забезпеченні своїх жителів суспільними благами;
- створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення;
- зростання відповідальності місцевих органів влади перед населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- стимулювання державного сектору до реакції на вимоги громадян;
- формування конкурентного середовища на різних рівнях місцевої влади за робочу силу, інші фактори виробництва та споживачів суспільних благ;
- формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку територій;

– зростання компетенції та кваліфікації органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо розвитку відповідних територій;

– динамічність системи, здатність до експериментування й інновацій у наданні державних послуг;

– вирівнювання владних повноважень на різних рівнях управління.

Недоліками фінансової децентралізації є:

– ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет та управління бюджетним процесом загалом;

– складність узгодження локальних потреб територіальних громад із макроекономічними потребами країни;

– виникнення регіональних фіскальних розбіжностей;

– зниження централізованого бюджетного контролю над формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів;

– обмеження централізованого вирівнювання дохідної та видаткової частин бюджетів територіальних громад.

Висновки. Позиції науковців щодо сутності фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному розумінні під фінансовою децентралізацією розуміють процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними й локальними рівнями управління. Фінансова децентралізація містить як переваги, так і певні загрози. Безумовною перевагою фінансової децентралізації є краще забезпечення органами місцевого самоврядування потреб місцевого населення на локальному рівні. Саме фінансова децентралізація має забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і, відповідно, підвищувати рівень життя громади й населення країни загалом. Перспективою подальших досліджень є вивчення зарубіжного досвіду проведення фінансової децентралізації та можливостей його використання адаптації в Україні.

Список літератури:

1. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 175 с.
3. Kaiser K. Decentralization Reforms. Analyzing the Distributional Impact of Reforms. 2006. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf (дата звернення: 18.09.2018).
4. Усков. И.В. Децентрализация как основа становления финансово самостоятельных местных органов власти. Бизнес Информ. Серія «Регіональна економіка», 2012. Вип. 3. С. 107–110.
5. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/57.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

6. Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Вип. 1. С. 81–94. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Foa_2014_1_9.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

7. Перощук З.І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2014. № 11. Том 1. С. 154–157.

8. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ». URL: http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal_decentralization_in_Ukraine_UKR.pdf (дата звернення: 20.09.2018).

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 18.09.2016).

ФИНАНСОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассмотрена сущность финансовой децентрализации на основе анализа трудов отечественных и зарубежных ученых. Выяснены принципы и условия проведения финансовой децентрализации. Отмечены преимущества и недостатки финансовой децентрализации. Доказано, что финансовая децентрализация является основой развития местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация, финансовая децентрализация, фискальная децентрализация, местное самоуправление, местные бюджеты.

FISCAL DECENTRALIZATION AS BASIS OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

The author reveals the essence of fiscal decentralization based on the analysis of Ukrainian and foreign contributions. Principles and terms of realization of fiscal decentralization are found. Advantages and disadvantages of fiscal decentralization are marked. It is well-proven that fiscal decentralization is the basis of development of local government.

Key words: decentralization, financial decentralization, fiscal decentralization, local government, local budgets.

Kostiuk T.O.

Borys Grinchenko Kyiv University

ACADEMIC MOBILITY VS INTERNATIONALISATION AT HOME: THE WORLD TREND AND UKRAINIAN WAY

Internationalisation of higher education is most often studied in scope of academic mobility and grant programs application. But the percentage of the educational process participants, who are able to participate in academic exchanges, is relatively small, so the term “internationalisation at home” has appeared in the scientific discourse. The conducted scientific research allows to better understand the mechanisms of realization of internationalisation at home, its goals, tasks and experience of leading international universities for Ukraine.

Key words: internationalisation of higher education, internationalisation at home, academic mobility, multiculturalism, Ukraine.

The problem setting in general and its connection with important scientific or practical tasks.

Despite all the formalities and universality of the definitions of internationalisation of higher education (IHE), repeatedly supplemented or accentuated by the epochs, they all emphasize its complex comprehensive character and cultural dimension. However, for a long time, IHE was effectuated in form of trans-boundary migration projects and scholars' trips with educational and research purposes.

The policy of the European Union establishes education and professional training as vital to the development of modern society and economy. Therefore, alongside with the harmonization of state policies in the field of economy, environmental protection, law, fiscal, monetary, social etc. a special attention was paid to the member states' education policy. Since late 1980s highly skilled human resources have been becoming a booster for national economies. Thus since 1986 the exchange of students, teachers and students has began without necessary program and institutional background. In 1987, the European Commission approved the Erasmus program aimed mainly at the promotion of interuniversity cooperation and student mobility within the EU. The first years of such cooperation revealed a number of issues to solve: common qualifications and diplomas that would be recognized by all EU member states. Later the issues of the levels of higher education, the quality assurance of education, the recognition of qualifications and periods of study at any university within the EU, the autonomy of universities, their scientific and research autonomy, etc., were set in 1999 in the

Bologna Declaration, which created a single European higher education area.

The years of monetization of higher education in the context of the globalization trend in the economy have led to focusing exclusively on the benefits of IHE and the belief that its progress can be quantified by the number of students, visiting professors, international agreements, joint educational and research programs, affiliates, etc. But while trying to measure the results of IHE in quantitative terms, its human and social values remain underestimated that leads to the leveling of its primary goal – to do all best to prepare students for life and work in a globalized world. Consequently, “Internationalisation is transformed from a process based on the values of cooperation, partnership, exchange, mutual benefit and expanding the capacity for a process that is increasingly characterized by competition, commercialization, personal gain and status improvement” [9].

Furthermore, shifting the emphasis from humanistic to rational-profitable, at the end of the twentieth century, IHE actualized a number of purely practical issues caused by the integration processes in Europe, the mobility and the sharing of the European values. Thus, in spring 1999, before the Bologna Declaration, Swedish scientist N. Bengt presented the article “Internationalization at Home: Theory and Praxis”, which actualized several issues, the main of which concerned the effectiveness of EU educational programs to promote European cultural and social values, to increase interest in studying abroad, and to create a global society in a multicultural context. In particular, it was noted that since the Erasmus program had

started more than 12 years ago not more than 10% of students annually go to study abroad, and such low mobility has got incapable to share effectively the European integration ideology and European/international values in education [6].

The commercialization of higher education, unreasonable hopes for academic mobility as the main IHE driver encouraged relevant authorities and researchers around the world to deepen all IHE aspects and to intensify the untapped mechanisms for the IHE implementation. It is obvious that in addition to cross-border cooperation to integrate universities in the international, intercultural and intellectual direction, there is a need in the institution's strategic changes to achieve the goals of teaching, research, and social responsibility of the university. That is exactly the reason that gave the impetus to an active development of the issue of "internationalization at home".

Analysis of the latest research and publications which initiated the solution of the problem, the author is based on. Since 1999, the theme of internationalization at home (IaH) has been broadly supported and developed in the scientific world. The greatest interest was demonstrated by the European Association for International Education (EAIE). An informal educative center – "Special Interest Group" (hereinafter – the Group) – including representatives of more than fifty universities was recognized by the Executive Committee of EAIE in August 1999, and now includes more than 120 scientists.

The main tasks of the Group were as follows:

- to define and describe the basic concept of "internationalisation at home";
- to start and stimulate a debate for university educators on this issue, both electronically and at conferences and seminars;
- to gather ideas and good examples for the internationalisation process for non-mobile university students at all levels, including adult students in a life-long learning perspective;
- to produce a publication describing experiences and useful examples from the project [8].

The Steering Group was approved at its first meeting in February 2000. First of all, the leaders decided to prepare a documentary substantiation of its activities. First, there should be concluded a short descriptive document setting IaH categories and disclosing its main elements essence (the term of execution was the early summer 2000). Secondly, in order to widely distribute to international educators and administrators in general, to IaH researchers, it was decided to conclude a more thorough publication providing

IaH details on the basis of the preliminary descriptive document and the comments to it. The document was called "Internationalisation at Home: a Position Paper" and was presented to EAIE participants during 2000 twelfth annual conference in Leipzig [8].

In essence, this program document is the first and multifaceted program document for the IaH study and implementation, so we take it as the basis of our papers. Structurally, this is a collection of five separate scientific works providing a comprehensive understanding of both internationalisation as a whole, and its correlation with IaH.

Since its publication the paper has become a basis for a number of documents concluded under the auspices of EAIE. So, in 2015, J. Beelen prepared a study containing a retrospective analysis of the IaH for 15 years. In particular, it is noted that in late 1990s the term "IaH" predominated in the all-European scientific discourse except the United Kingdom, which, like Australia, more often referred to "internationalisation of the curriculum" and the United States talking about "campus internationalisation", although all these concepts have been broadcasted with the same goal: helping graduates to achieve global competence, as the demand for workers with intercultural and multilingual skills is increasing. Regarding the internationalisation itself, the author highlights both the components of initial mobility and curricula, which, in turn, divide into hidden, formal and informal [5].

In 2013, J. Knight called the process of IaH, initiated and institutionalized in the above manner, "a significant development in the conceptualization of the process of internationalisation" [10].

Formulating the goals of the article (statement of the task). The purpose of the article is to highlight the internationalisation at home as a composite element of the strategy of internationalisation of higher education, its research status in the leading countries-providers of the educational services, as well as to discover the opportunities for public administration.

Presentation of the main research material with a full justification of the received scientific results.

At present, the IaH concept plays an important role in changing the IHE paradigm and rethinking the main objectives of the process. It is indisputable that academic mobility offers enormous opportunities and new horizons to all its participants. Therefore the main point of the Strategy of the IHE Development is the promotion and development of academic mobility. However, the leading actors in the educational services market also recognize that "mobile" students and academics will continue to make a relatively

small percentage, while IaH is a convenient way to involve all participants of the educational process to internationalisation.

In 2013, IaH was formally included in the European Commission's educational activities, and since then this process has been at the center of scientific discourse. It is regarded as a goal-oriented integration of the international and intercultural dimension in a formal and informal part of the curriculum for all students within the internal educational space [4]. This definition emphasizes the purposeful inclusion of international and intercultural aspects in curricula. It means that the introduction of random internationalised facultative elements will not be sufficient to internationalise the plan. Regarding the "internal educational area", the sense is that they can go beyond the university and formal learning context to include other intercultural and/ or international learning tools within the local community. This may be cooperation with local cultural, ethnic or religious groups, the use of a common learning system, or other methods jointly engaging domestic and foreign students [4]. At the same time, a formal curriculum is an ordered schedule of practical activities that students must complete within the framework of a graduate program of training. The informal curriculum is a variety of auxiliary services and additional facilities and options offered by the university, which are not part of the approved formal training program, but contribute to better implementation [11].

In order to illustrate the importance and influence of the discourse on IaH, it is worth to point out that it can be gradually incorporated into national strategies in the field of higher education. For example, two IHE researches by the Netherlands Independent Nonprofit Organization Nuffic, conducted in 2014, have been proposed as a basis for the development of Dutch national IaH policy. In the Netherlands, 76% of higher education institutions have already incorporated the principles of the IaH into their educational strategy. Generally, in Europe, this proportion is somewhat lower – 56%, as indicated in the recently published statistics of the EAIE Barometer [7]. And according to the survey "TRENDS2015" conducted by the European Association of Universities, 64% of them actively implement IaH policy [12]. It will, in particular, engage faculties, administration, students (both domestic and international), international services and research units to cooperate with a view to provide a new approach to obtain linguistic and cultural experience beyond traditional language courses. It helps graduates to achieve global competence, as the key strategic goal of many universities dictated by

the epoch demands when there is a growing need for employees with intercultural and multilingual skills.

Within the framework of external assistance programs, the European Union is pursuing a number of educational activities promoting both academic mobility and the IaH [3]. The main tasks of the EU's higher education programs are to support the partner countries in reforming their higher education systems, promoting common values and deepening understanding between people and cultures, developing the European Union as the world center for capacity building and excellence in education that will contribute to Europe's welfare and economic growth and improve the quality of services and human resources in the EU through joint training and exchange of experience.

Among the programs aimed at the development of the IaH, the first was the Tempus Education Program (1990–2013, transformed into Erasmus + -Key Action 2 -Capacity building in the field of Higher Education), implemented in 4 stages and aimed at modernizing curricula, improvement of administering and governance processes in higher education, the strengthening of the links between education and society (civil society, labor market, etc.).

Jean Monnet Activities are designed to promote excellence in teaching and research in the field of European Union studies worldwide. The activities also foster the dialogue between the academic world and policy-makers, in particular with the aim of enhancing governance of EU policies. European Union studies comprise the study of Europe in its entirety with particular emphasis on the European integration process in both its internal and external aspects. The discipline also covers the role of the EU in a globalised world and in promoting an active European citizenship and dialogue between people and cultures. The program is proposed to the universities, associations of teachers and researchers of European integration, individuals cannot apply for a grant.

Ukraine is currently a powerful actor in the international educational process. Of course, the closest cooperation is with the EU institutions. However, IHE for Ukrainian universities remained an abstract process for a long time, which fully affected its perception and quality of implementation. Still, not every Ukrainian higher education institution has adopted an internal IHE Strategy. At the national level such Strategy isn't adopted as well, although the amended Law of Ukraine "On Higher Education" (2014), "international integration and integration of the Ukrainian system of higher education into the Single European Higher Education Area

(EHEA), on condition of preservation and development of the national higher education achievements and progressive traditions is one of the main principles on which the state policy in the educational sphere is based, and section XIII is devoted to international cooperation. Nevertheless the notion of “international cooperation”, “international integration” “internationalisation” is not included in the list of basic terms in Article 1, and isn’t used in the Law except the mentioned units [2].

Inadequate attention to the problems of IHE as a strategic guidance at the Public Administration level turns into a lack of the process progress. The facts are the next:

- the number of students taking part in academic mobility programs is 5000–10000 people yearly, that is 0.5-1.0% of all full-time students;

- international activity of scientific and scientific-pedagogical staff is very low, those who studied or worked abroad, have got foreign academic degrees isn’t numerous too. Ukraine has long been a country exporting scientific personnel. A high rate of foreign academic degree holders leaving the country is a significant challenge for the education, science and innovative development of Ukraine;

- Ukrainian scholars are insufficiently represented in the world educational area as researchers;

- Ukrainian universities aren’t largely represented in the leading international rankings [1; 3].

Thus, the truth is that the low level of incoming mobility, export-oriented higher education, the non-systematic nature of cooperation between higher educational institutions of Ukraine and foreign universities provoke a policy based on marketing laws promoting goods and a “consumer” oriented income growth rather than image-rating indicators of Ukrainian universities. Agreements on cooperation with foreign universities are concluded for a concrete project, the absence of long-term constructive inter-university relations often leads to mistrust to Ukrainian higher educational institutions. Statistics show that in the educational programs of the European Commission, the same actors of the Ukrainian educational space the most often take part and win. T. Shevchenko National University of Kyiv, NTU of Ukraine “I. Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”, Sumy State University, The Ivan Franko National University of Lviv, Borys Grinchenko Kyiv University, V. Stefanyk Precarpathian National University.

It is obvious that focusing on more active IaH development is no longer the choice of a separate university, it should become a priority of Public

Administration in the field of higher education and IHE. A necessary step is to consolidate the efforts of the Government, the Parliament, the institutions of higher education, the expert environment under the auspices of the Ministry of Education and Science of Ukraine. The acquisition of competitiveness on the world market of educational services through internationalisation relates to long-term prospects. But the emphasis on IaH, the development and implementation of new international educational programs and the integration of international elements and educational standards into them seems urgent and effective in the nearest future. An integrated combination of IHE goals and the mechanisms of achieving in Ukraine should be meaningful and enshrined as a strategic priority of a national imperative, not just a formal articulation of their provision, but one of the main tasks in the global and European integration contexts.

Conclusions from the study and prospects for further exploration in this direction. IHE is a multifaceted phenomenon and, besides academic mobility, offers many options to “cross the borders” and offer highly qualified educational opportunities for scholars from developing countries through IaH. Under the IaH, universities got able to gain additional financial revenues through attracting more foreign students who, in turn, got able to get acquainted with different cultures.

The IaH goal is to improve the quality of higher education, make it more international, even on conditions of low academic mobility. Some European Commission programs have been introduced in Europe, which aim to raise awareness among non-member citizens of key EU sectoral policies through educational modules and special courses.

In addition, distant education is actively developing in framework of IaH. Distant education is an effective way to deliver educational services and information when there is a problem with financing and the development of academic mobility. International Internet Learning is a great environment for the multicultural development and articulation of the main international trends of contemporary higher education.

Further exploration will provide detailed study of internationalisation of the curriculum, and campus internationalisation (campus internationalisation) as an attributive component of internationalisation at home, and make suggestions that would be useful both for the universities’ leaders and for the authorities of public administration of the field of higher education of Ukraine.

References:

1. Zhylyaiiev I.B., Kovtunets V.V., Siomkin M.V. Higher Education in Ukraine: Status and Problems. K.: Research Institute of Informatics and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Institute of Higher Education of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2015. P. 88.
2. Law of Ukraine "On Higher Education". URL: <http://bctdatu.zp.ua/zakon-pro-vishhu-osvitu>.
3. Finikova T., Sharova A. Monitoring of the integration of the Ukrainian higher education system into the European Higher Education Area and scientific research: analytical report. K.: Tucson, 2014. 144 p.
4. Beelen J., Jones E. Europe Calling: A New Definition of an Internationalization At Home. International Higher Education. 2015. № 83 (Special Issue). P. 12–13.
5. Beelen J., Jones E. Redefining Internationalization at Home / Curaj A., Matei L., Pricopie R., Salmi J., Scott P. The European Higher Education Area. Springer, Cham. 2015.
6. Bengt N. Internationalization at Home: Theory and Praxis. URL: <http://www.eaie.org/publications/results.asp?author=Bengt+Nilsson&button=author>.
7. EAIE Barometer, March 2015. URL: <https://www.eaie.org/our-resources/library/publication/Books/eaie-barometer.html>.
8. Internationalisation at Home. A Position Paper / Paul Crowther, Michael Joris, Matthias Otten, Bengt Nilsson, Hanneke Teekensand Bernd Wächter. The European Association for International Education (EAIE). 2000.
9. Knight J. Five truths about internationalization. International Higher Education: Boston College Magazine. 2012. № 69. P. 5.
10. Knight J. The changing landscape of higher education internationalisation – for better or worse? Perspectives: Policy and practice in higher education. 2013.
11. Leask B. Internationalising the curriculum in the disciplines: Imagining new possibilities. Journal of Studies in International Education. 2013. Vol. 17. № 2.
12. Sursock A. Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities. European University Association. URL: http://eua.be/Libraries/publications-homepage-list/EUA_Trends_2015_web.

АКАДЕМІЧНА МОБІЛЬНІСТЬ АБО ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ «ВДОМА»: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ВИБІР

Інтернаціоналізація вищої освіти найчастіше досліджується крізь призму академічної мобільності й участі в грантових програмах. Але відсоток учасників освітнього процесу, які можуть брати участь у програмах академічних обмінів, відносно невеликий, тому в науковому обігу з'явився термін «інтернаціоналізація «вдома». Проведене наукове дослідження дає змогу краще розуміти механізми реалізації інтернаціоналізації «вдома», її цілі, завдання й досвід провідних міжнародних університетів для України.

Ключові слова: інтернаціоналізація вищої освіти, інтернаціоналізація «вдома», академічна мобільність, мультикультуралізм, Україна.

АКАДЕМИЧЕСКАЯ МОБИЛЬНОСТЬ ПРОТИВ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИИ «ДОМА»: МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И УКРАИНСКИЙ ВЫБОР

Интернационализация высшего образования чаще всего исследуется сквозь призму академической мобильности и участия в грантовых программах. Но процент участников образовательного процесса, которые могут участвовать в программах академических обменов, относительно небольшой, поэтому в научном обороте появился термин «интернационализация «дома». Проведенное научное исследование позволяет лучше понимать механизмы реализации интернационализации «дома», ее цели, задачи и опыт ведущих международных университетов для Украины.

Ключевые слова: интернационализация высшего образования, интернационализация «дома», академическая мобильность, мультикультуралізм, Украина.

Крилова І.І.

Національна академія державного управління при Президентові України

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано умови, принципи й засоби державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Здійснено періодизацію становлення державного регулювання сфери житлово-комунального господарства і сфери водопостачання та водовідведення в Україні за часів незалежності, яка включає 5 етапів. Наведено основні причини повільності реформи у сфері водопостачання та водовідведення. Визначено основні події сучасного етапу становлення державного регулювання сфери та їх недоліки.

Ключові слова: держава, державне регулювання, природні монополії, водопостачання, водовідведення, житлово-комунальна сфера.

Постановка проблеми. Дослідження історичного процесу становлення державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення направлене на визначення етапів становлення й розвитку сфери водопостачання та водовідведення, дослідження їх мінливості залежно від часу й методів державного управління. Формування й розвиток сфери водопостачання та водовідведення України відбувалося як невід'ємний складник сфери житлово-комунального господарства. І саме методи та принципи державного регулювання цієї сфери є основним критерієм, який вплинув на становлення й розвиток сфери водопостачання та водовідведення.

Загальну історію державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення можна поділити на такі чотири періоди.

Перший період (дорадянський) починається з моменту виникнення водопровідно-каналізаційного господарства в ХІХ столітті до його націоналізації. Характерною рисою дорадянського періоду розвитку сфери водопостачання та водовідведення є технічно-прикладний напрям її розвитку, оскільки вона була орієнтована переважно на розбудову систем водопостачання та водовідведення, розробку правил безпеки й меншою мірою на розвиток сфери послуг водопостачання та водовідведення (ринку послуг).

Другий період (радянський) охоплює розвиток і функціонування радянського соціалістичного строю в нашій державі, за якого державою була або заборонена, або монополізована підприєм-

ницька діяльність. Приватна власність радянських громадян обмежувалась лише предметами домашнього побуту, обмеженими трудовими доходами, невеликим житловим будинком тощо. Регулювання сфери водопостачання та водовідведення в СРСР та УРСР здійснювалося державними органами й державними підприємствами в умовах відсутності конкуренції, на базі директивних планів діяльності. Сфера водопостачання та водовідведення розглядалась у контексті житлового права (що було закріплено в Основах житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік від 1981 року) і регулювалась виключно адміністративними актами – наказами міністрів і профільних відомств, постановами Ради міністрів.

Економічні реформи на кінці 1980-х початку 1990-х років, які декларували принциповий відхід від неефективної радянської системи управління економікою, вимагали повного перегляду нормативної бази регулювання сфери ресурсопостачання, в т. ч. сфери житлово-комунальних послуг. Так, в Основах цивільного законодавства СРСР і республік від 1991 року з'явилась стаття про регулювання договору про постачання енергетичних ресурсів та інших, у якій до «інших» належали житлово-комунальні послуги.

Третій період (пострадянський, перехідний) тривав із 1990 року по 2000 рік. Характерною рисою цього періоду є прийняття рішень державного рівня з демонополізації, становлення системи державного регулювання ціноутворення, розмежування державного майна й численних

декларацій реформ сфери житлово-комунального господарства.

Четвертий період розвитку сфери водопостачання та водовідведення розпочався з 2000 року, коли було прийнято низку основоположних законів про природні монополії, про ліцензування, про питну воду та питне водопостачання, здійснено низку інституційних перетворень.

У статті пропонується розглянути III і IV періоди історичного становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення, які тривали за часів незалежності України. Тим більше що в IV періоді у 2014 році закінчилась дія Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства, що засвідчило факт завершення реформування житлово-комунального господарства в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями в цій галузі займалися такі науковці, як П. Анпілогов, Є. Антонова, В. Венгер, А. Бабак, Н. Олійник, О. Білянський, Г. Семчук, Ю. Хіврич, О. Горбунова, О. Романюк, І. Запартіна, В. Тітяєв, В. Михайленко, О. Димченко, Н. Журба, Є. Кайлюк, О. Кучеренко, Н. Матвеев, В. Николаєв, Г. Оніщук, Л. Шаповал, Т. Юр'єв, Н. Гура, Т. Качал, Ю. Лега, О. Тищенко, В. Полуянов, В. Торкатюк, Л. Шутенко, Т. Юр'єва, І. Осипенко, В. Дорофієнко, Г. Лубенець, М. Кондратьєва та інші. Згадані науковці зробили значний внесок у вивчення сфери житлово-комунального господарства, однак деякі аспекти становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення потребують подальшого наукового дослідження.

Постановка завдання. Основною метою написання статті є дослідження історичних аспектів становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними характерними рисами функціонування житлово-комунальної сфери на початку 1990-х років були втрата суб'єкта управління; руйнування державної (безоплатної) системи розподілу житла; значне скорочення обсягів житлового будівництва й різке зростання вартості житла; неопрацьованість нових механізмів забезпечення доступності житла для різних груп населення; суттєве підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги для підприємств, організацій і населення; приватизація житлового фонду й поява ринку житла; зміна організаційно-правових форм підприємств та організацій житлово-комунальної сфери [4]. Монополістичний

характер радянської економіки, адміністративно-командна система управління, сувора централізація економічних процесів мали вплив на організацію житлово-комунальної сфери тривалий час. Усе це в сукупності формувало спотворену мотивацію суб'єктів господарювання в цій сфері, орієнтуючи її не на максимально ефективне використання всіх видів ресурсів, а на зручність централізованого управління подібними системами. Отже, житлово-комунальне господарство було обтяжене тими самими проблемами, що й інші сфери народного господарства, і його реформування передбачало рішення загалом того самого комплексу завдань, що й у будь-якому іншому секторі економіки. Проте підходи в цій сфері виявилися принципово іншими.

У 1990 році на основі Декларації про державний суверенітет України прийнято Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР», яким визначено зміст, мету й основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки та соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової систем Української РСР. Державне управління економікою республіки мало б забезпечити поступовий перехід до ринкової економіки; регулювання економіки шляхом податків, кредитів, квот, ліцензій, санкцій, дотацій на основі нормативних актів Української РСР без безпосереднього втручання в господарську діяльність підприємств та організацій; розробку, фінансування й реалізацію загальнонаціональних програм; раціональні пропорції використання національного доходу, що забезпечують ефективний соціальний та економічний розвиток республіки; захист економічних інтересів Української РСР [5].

Становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні з 1990 року можна поділити на 5 основних етапів.

I етап (1990–1999 роки) – перехід до регульованої ринкової економіки, становлення державного регулювання ціноутворення, розмежування державного майна, становлення нової системи плати за житлово-комунальні послуги.

Становлення державної системи регулювання цін і тарифів, у т. ч. й у житлово-комунальному господарстві, розпочалось з прийняття Закону УРСР «Про ціни і ціноутворення». Державні фіксовані та регульовані ціни й тарифи встановлювались на ресурси, які справляли визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін, на товари та послуги, що мали вирішальне соціальне зна-

чення, а також на продукцію, товари та послуги, виробництво яких було зосереджено на підприємствах, що займали монопольне становище на ринку [1, с. 180]. Повноваженням установлювати тарифи на комунально-побутові послуги, у т. ч. водопостачання, водовідведення та гаряче водопостачання, були наділені Рада Міністрів Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації. Водночас почався процес передачі підприємств житлово-комунального господарства (в т. ч. водопровідно-каналізаційного господарства) з державної до комунальної власності місцевих територіальних органів [22]. При цьому об'єкти інженерної інфраструктури і благоустрою міст, включаючи мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також водовідведення й очищення стічних вод, визнали такими, що не підлягають приватизації [19]. У 1994 році задекларовано поетапний перехід (до 1996 року) на нову систему плати за користування житлом або його утримання, за послуги водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, яка передбачала наближення чинних цін і тарифів до рівня фактичних витрат, і перехід до щомісячної субсидії окремим категоріям громадян на оплату житла та комунальних послуг. У 1995 році Уряд схвалив Концепцію розвитку житлово-комунального господарства, яка була орієнтована на здійснення економічних, інституціональних і технічних перетворень у сфері житлово-комунального господарства [12]. Кінець 1996 року визначився низкою важливих нормативно-правових актів, які вплинули на сучасний стан житлово-комунального господарства. По-перше, повноваження щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги передано органам місцевого самоврядування, що слугувало початком процесу децентралізації повноважень держави та посилення ролі місцевого самоврядування [1, с. 183]. По-друге, на законодавчому рівні введено мораторій на нарахування по розрахунках і стягування з громадян України пені за несвоєчасне внесення квартирної плати й за житлово-комунальні послуги до 2011 року [26].

У 1997 році Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження встановлювати тарифи на комунальні та інші послуги передано виконавчим органам місцевого самоврядування [16]. У цьому самому році Уряд затверджує Програму розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, яка визначила першочергові заходи галузі до 2001 року, і вперше

робить спробу унормування регулювання відносин між споживачами й виконавцями в наданні послуг із централізованого холодного та гарячого водопостачання, тепlopостачання (центральне опалення) й водовідведення, визначивши важливі для сфери поняття й запровадивши обов'язковість договірних відносин між виробниками та споживачами комунальних послуг [21]. 1998 рік відзначився прийняттям Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України», який діяв до 02.03.1999 і був визнаний неконституційним.

II етап (1999–2001 роки) – реформування житлово-комунального господарства, оздоровлення водопостачання України, початок антимонопольної політики, запровадження ліцензування.

Прийнята в січні 1999 року Програма проведення житлово-комунальної реформи фактично передбачала демонополізацію житлово-комунального господарства, розвиток конкурентного середовища, ринку житлово-комунальних послуг; удосконалення системи фінансування житлово-комунального господарства, оплати житла й комунальних послуг і системи соціального захисту населення, здійснення ефективної тарифної політики; удосконалення системи управління в галузі житлово-комунального господарства, забезпечення державного регулювання й контролю в питаннях використання та утримання житлового фонду й об'єктів комунального призначення, запровадження договірних відносин між замовниками, виробниками, виконавцями та споживачами житлово-комунальних послуг до 2001 року [9]. Однак запровадження ефективного механізму визначення економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги зі скороченням утрат і витрат підприємств, що надають послуги, відклалось через значний спад життєвого рівня населення, зростання заборгованості по заробітній платі й пенсіях, у березні 1999 року Парламентом встановлено плату за житло й комунальні послуги на рівні не більше ніж 15% фактично отриманого сукупного доходу сім'ї. Крім того, у 1999 році запроваджується концесія на об'єкти житлово-комунальної сфери [6].

З 2000 р. приймається низка серйозних законів, якими розпочато антимонопольну політику в Україні та регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, у тому числі у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, запроваджено ліцензування певних видів госпо-

дарської діяльності, до яких зараховано централізоване водопостачання та водовідведення [15; 20]. У тарифній політиці в період 2000–2001 років запроваджуються методики (правила, порядки) формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення, на послуги централізованого теплопостачання [1, с. 186].

III етап (2002–2009) – здійснення комплексних заходів з реформування житлово-комунальної сфери, у тому числі сфери водопостачання та водовідведення.

У 2002 році вперше на законодавчому рівні унормовано сферу питної води та питного водопостачання, прийнято Закон України «Про питну воду та питне водопостачання», яким визначено правові, економічні й організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, в т. ч. принципи державної політики в цій сфері. У цьому ж році Уряд схвалив нову Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки й на період до 2010 року [25]. По суті, Програма підтвердила ті самі базові напрями та принципи реалізації, які закладені в реформу житлово-комунального господарства 1999 року. Основна роль реалізації реформи покладалась на органи місцевого самоврядування, а тарифна політика й залежність реформи від місцевих бюджетів розглядалися як певна мотивація для прискорення реалізації реформи сфери органами місцевого самоврядування. Але зазначені «стимули» на практиці не підштовхували місцеву владу на здійснення реформи. Таку ситуацію переважно пояснювали неспроможністю місцевого самоврядування виконувати функції державного регулювання цін і пов'язували з відсутністю чіткої взаємодії контролюючих органів між собою [1, с. 187]. У 2004 році на державному рівні визнано недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством України, неефективність заходів з реформування. Тому на законодавчому рівні затверджено Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки. У 2005 році прийнято Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки, метою якої серед іншого було покращення забезпечення населення України питною водою нормативної якості; реформування й розвиток водопровідно-каналізаційної мережі, підвищення ефективності й надійності її функціонування [8]. Отже, держава визнала сферу водопостачання однією з пріоритетних для реалізації державної політики та забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів.

У 2007 році Указом Президента України запроваджуються концепції вдосконалення державного регулювання природних монополій, основною ідеєю якої є створення незалежних комісій з регулювання діяльності суб'єктів господарювання на ринках природних монополій і суміжних ринках і регулювання ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг [11; 13]. У 2009 році законодавчо врегульовуються питання особливостей застосування концесійних угод для об'єктів права державної чи комунальної власності, що використовуються для здійснення діяльності з централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення. Крім того, на питання зниження якості питної води, нераціонального, виснажливого використання водних ресурсів, критичного стану основних виробничих фондів у системах водопостачання та водовідведення як на складник національної безпеки країни звертає увагу Рада національної безпеки і оборони України [23].

IV етап (2010–2014 роки) – створення державного регулятора, перехід на стимулювальну модель тарифоутворення.

У 2010 році відбувається новий етап у реформуванні економіки країни й житлово-комунальної сфери, приймається низка важливих нормативно-правових актів. По-перше, приймається Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка передбачала реформування житлово-комунального господарства з метою підвищення якості житлово-комунальних послуг для всіх верств населення, а також забезпечення бездотаційності цього сектору [27]. По-друге, приймається Закон України про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України, що має здійснювати державне регулювання у сфері теплопостачання (крім діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють комбіноване виробництво теплової й електричної енергії та/або використовують нетрадиційні або поновлювані джерела енергії), централізованого водопостачання та водовідведення. Законом визначено засоби регуляторного впливу на діяльність суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках: ліцензування господарської діяльності й контроль за дотриманням ліцензійних умов; установлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках; установлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання

питної води [17]. По-третє, приймається окремий Закон України про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання й водовідведення, що перебувають у комунальній власності. По-четверте, законодавець визначив припинення мораторію на нарахування громадянам пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги з 01.01.2011.

Новий період реформ відзначав запровадження у 2011 році розмежування в обліку та під час ціноутворення видів діяльності в межах вертикально інтегрованих монополій [1, с. 193]. Уряд запроваджує єдиний підхід до формування тарифів на житлово-комунальні послуги [7]. У 2012 році в тарифній політиці увага приділяється регулюванню інвестиційної діяльності у сфері житлово-комунального господарства з метою створення дієвого механізму залучення коштів приватних інвесторів і «довгих» кредитів міжнародних фінансових установ, а в системі державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій запроваджуються принципи стимулювального регулювання.

V етап (2015 рік – теперішній час) – реформування житлово-комунального господарства відповідно до європейських стандартів.

У 2015 році Указом Президента України схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя, в т. ч. й у житлово-комунальному господарстві [24]. У 2017 році на законодавчому рівні врегульовано питання комерційного обліку теплової енергії та водопостачання, що мало на меті забезпечити 100% обладнання будівель вузлами обліку теплової енергії, гарячої й холодної (питної) води і стимулювати споживачів до ощадливого використання цих ресурсів, також удосконалено термінологію й назву Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» [10]. Крім того, затверджено нову редакцію Закону України «Про житлово-комунальні послуги», метою якого є реформування відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг, за яких споживачі повинні отримувати якісні послуги за справедливою ціною, а також мати стимули й можливості до енергозбереження і зменшення своїх витрат [6].

Незважаючи на довгий і складний шлях становлення державного регулювання житлово-комунальної сфери, дослідники зазначають безліч невирішених проблем і недоліків у роботі сфери водопостачання та водовідведення, як-то: вагомий консерватизм (основні принципи роботи водо-

провідно-каналізаційного господарства закладені ще в радянський період і з того часу мало змінилися; низька мобільність); слабка координація між суб'єктами комплексу (в масштабах країни структура комплексу досить громіздка, що в результаті призводить до послаблення можливостей реалізації управлінських функцій; нераціональність розподілу фінансових ресурсів); відсутність чіткого розподілу відповідальності на різних рівнях управління (в результаті чого багато завдань окремих структур дублюються й розмиваються); відсутність внутрішнього стимулу до модернізації і трансформації; переважна орієнтація на внутрішній стандарт діяльності на протигагу інноваційним рішенням із зовнішнього середовища; недостатнє фінансування басейнових управлінь водними ресурсами [3].

Висновки. Формування системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення почалось у рамках реформування сфери житлово-комунального господарства з часів незалежності України в умовах переходу на ринкову економіку триває й досі. Основними причинами повільності реформи можна назвати належність сфери до природних монополій, недосконалість нормативно-правових актів сфери, неузгодженість дій регуляторних органів, економічну кризу в країні, заполітизованість процесу регулювання тощо. Державний вплив на діяльність суб'єктів природних монополій у сфері водопостачання та водовідведення нині здійснюється через ліцензування господарської діяльності й контроль за дотриманням ліцензійних умов; установлення тарифів на послуги; установлення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води.

Визначальними подіями сучасного етапу становлення державного регулювання сфери є утворення державного регулятора й перехід на стимулювальне тарифоутворення, що мало б сприяти залученню інвестицій, розвитку та модернізації суб'єктів господарювання, скороченню витрат суб'єктів господарювання тощо. Водночас не можна сказати про існування привабливого інвестиційного клімату в галузі, про прозорість і зрозумілість тарифоутворення, про раціональне використання ресурсів суб'єктами господарювання, про забезпечення прав споживачів тощо. Сукупність наведених проблем у механізмі державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення вимагає подальшого опрацювання зазначеного питання, вивчення світового й вітчизняного досвіду, аналізу недоліків здійснених кроків у реформуванні житлово-комунальної сфери, сфери водопостачання та водовідведення в минулому.

Список літератури:

1. Бабак А.В. Дослідження становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків інфраструктурних галузей житлово-комунальної сфери. Науково-технічний збірник. 2014. № 113. С. 174–208.
2. Галазюк Н.М., Іваночко С.С., Кіпершайн А.А. Проблеми розвитку житлово-комунального господарства України та основні напрямки їх усунення. Науковий вісник НЛТУ України. 2010. Вип. 20.6. С. 159.
3. Зацерковний В.І., Плічко Л.В. Аналіз системи управління водогосподарським комплексом України та пошук шляхів щодо її вдосконалення. Наукоємні технології. 2017. Том 36. № 4. С. 358–368.
4. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні: дис. ... докт. наук з держ. упр. Київ: НАДУ, 2011. С. 46–47, 50–53.
5. Про економічну самостійність Української РСР: Закон Української РСР від 03.08.1990 № 142-ХІІ. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-12> (дата звернення: 22.08.2018).
6. Про житлово-комунальні послуги: Закон від 09.11.2017 № 2189-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> (дата звернення: 22.08.2018).
7. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-%D0%BF/ed20110601> (дата звернення: 22.08.2018).
8. Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки: Закон України від 03.03.2005 № 2455-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20050303> (дата звернення: 22.08.2018).
9. Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999–2001 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.1999 № 113. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/113-99-%D0%BF> (дата звернення: 22.08.2018).
10. Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання: Закон України від 22.06.2017 № 2119-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2119-19> (дата звернення: 22.08.2018).
11. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій: Указ Президента України від 27.09.2007 № 921/2007. База даних «Законодавство України» / ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/921/2007> (дата звернення: 22.08.2018).
12. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 № 150. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150-95-%D0%BF/ed19950227> (дата звернення: 22.08.2018).
13. Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг: Указ Президента України від 28.12.2007 № 1324/2007. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1324/2007> (дата звернення: 22.08.2018).
14. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 № 997-XIV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14/ed19990716> (дата звернення: 22.08.2018).
15. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1775-14/ed20000601> (дата звернення: 22.08.2018).
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed19970521> (дата звернення: 22.08.2018).
17. Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України: Закон України від 09.08.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17/ed20100709> (дата звернення: 22.08.2018).
18. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14/ed20020110> (дата звернення: 22.08.2018).
19. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed19920304> (дата звернення: 22.08.2018).
20. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/ed20000420> (дата звернення: 22.08.2018).

21. Про Програму розвитку водопровідно-каналізаційного господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 № 1269. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1269-97-%D0%BF/ed19971117> (дата звернення: 22.08.2018).

22. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 № 311. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF> (дата звернення: 22.08.2018).

23. Про стан безпеки водних ресурсів держави та забезпечення населення якісною питною водою в населених пунктах України: Рішення РНБО від 27.02.2009. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-09/ed20090227> (дата звернення: 22.08.2018).

24. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 22.08.2018).

25. Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 № 139. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/139-2002-%D0%BF/ed20020214> (дата звернення: 22.08.2018).

26. Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвочасне внесення плати за житлово-комунальні послуги: Закон України від 13.11.1996 № 486/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/486/96-%D0%B2%D1%80/ed19961113> (дата звернення: 22.08.2018).

27. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Програма Президента України від 02.06.2010. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10> (дата звернення: 22.08.2018).

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы условия, принципы и методы государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения. Осуществлена периодизация становления государственного регулирования сферы жилищно-коммунального хозяйства и сферы водоснабжения и водоотведения в Украине за время независимости, которая включает 5 этапов. Приведены основные причины медлительности реформы в сфере водоснабжения и водоотведения. Определены основные события современного этапа становления государственного регулирования сферы и их недостатки.

Ключевые слова: государство, государственное регулирование, естественные монополии, водоснабжение, водоотведение, жилищно-коммунальная сфера.

HISTORICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF STATE REGULATION OF WATER SUPPLY AND WATER DISPOSAL SCOPE IN UKRAINE

The article analyzes the conditions, principles and means of state regulation of the water supply and water disposal sector. The periodization of the state regulation of the housing and communal services sector and the water supply and sewage sector in Ukraine during the independence period, which includes 5 stages, has been made. The main reasons for the slowdown reform in water supply and water disposal sector are presented. The main events of the modern stage of state regulation of the sphere and their disadvantages are determined.

Key words: state, state regulation, natural monopolies, water supply, drainage, housing and communal sphere.

Курілов Ю.Ю.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В ІСПАНІЇ: САМОВРЯДУВАННЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА ПОДАТКИ

Ця стаття присвячена дослідженню складників реформи децентралізації в Іспанії: особливостям самоврядування та самоуправління громад, адміністративно-територіальній регіоналізації центральної влади, включаючи податки, що становлять кошторис самоуправління громад та територій. На думку автора, з огляду на іноземний досвід реформи децентралізації, поняття «територія» в процесі децентралізації набуває особливого значення в умовах реформи в Україні. Поняття ж регіоналізації є вкрай актуальним в умовах культурної та економічної асиметрії регіонів (територій), що є актуальним як для Іспанії, так і для України. З іншого боку, вагомим у дослідженні є прозорість та особливості податкової системи, оскільки власні кошти є запорукою самоуправління громад. Загалом стаття розкриває як актуальні іноземні устрої та системи самоуправління, так і методологічні основи, на яких базується децентралізація, адміністративний поділ та процеси регіоналізації (політичної децентралізації) влади.

Ключові слова: адміністративний поділ, асиметрична децентралізація, історичні регіони, податки, регіоналізація влади.

Постановка проблеми. Україна, як і Іспанія, є однією з найбільших країн у Європі, якій притаманне регіональне різноманіття, включно із культурними, мовними, економічними та етнічними відмінностями. Ці відмінності включають у себе як окремі території, так і групи людей. Іспанський досвід реформи децентралізації являє собою широкий політичний та суспільний консенсуси, що змінили країну в бік демократичних перетворень.

Нині реформа децентралізації є однією з найуспішніших реформ в Україні, які змінили суспільний благоустрій у бік зростання та комфорту життя. У процесі такої реформи вагомо зростає питання адміністративної реформи на територіях, заповнених громадами, постає питання демонтажу районної влади в областях, деякі міста позбавляються системи районів на користь інших, більш економічних та ефективних форм самоуправління, відбувається регіональна інтеграція населення, виокремлюються регіональні особливості (мова, культура, звичаї).

З огляду на всі окреслені вище питання очевидна необхідність у розробці відповідної методології, філософії процесу децентралізації та у розгляді тих питань, що виникають під час цієї реформи. На думку автора, досвід Іспанії є досвідом держави, яка в ході своєї історії пережила гли-

бокі демократичні зміни, подібні до тих, які нині переживає Україна. Тому це дослідження порушує проблеми як самої реформи децентралізації, так і тих напрямів, що можуть стати віддаленою перспективою для нашої країни, а саме тенденції до регіоналізації та адміністративно-територіальної реформи.

У своїх публікація цю проблему вивчали як західні, так і вітчизняні дослідники, а саме О. Бориславська, А. Годайоль, С. Медіте, М. Морено Анхель, А. Соле-Олле, Е. Солстен, П. Террікабрас та Ф. Шрійвер

Метою цієї статті є розкриття відповідного тематичного матеріалу, який визначає історичні та організаційні тенденції в реформі децентралізації, а також об'єднує в собі такі об'єкти дискурсу роботи, як децентралізація влади, регіоналізація (політична децентралізація), асиметрична децентралізація будови територій країни та відповідна адміністративна реформа.

Під час дослідження було виокремлено деякі особливості у визначенні поняття «децентралізація територій». Територія – історично складений регіон, який володіє своїми кордонами та історико-етнографічними ознаками (регіональна мова, культура, особливості етнічного складу). Як правило, у розвинених країнах світу, а також

в Іспанії, територія (земля, історичний регіон) володіє своїми адміністративними кордонами або може складатися з декількох адміністративних одиниць, які входять у межі кордонів цієї території. Приклад: Каталонія в Іспанії, що є розподіленою на декілька провінцій, Хоккайдо в Японії – історичний регіон та одноосібна префектура, історико-етнографічний регіон України – Галичина та інше.

Виклад основного матеріалу. У цій роботі здійснена спроба провести огляд основної схеми системи місцевого самоврядування, що дала змогу вирішити дилему ідентичності Іспанії як країни народів. Нині ми знаходимо Іспанію, розділену на 17 автономних співтовариств (плюс два автономні міста Північної Африки: Сеута та Мелілья). Ці співтовариства також підрозділяються на провінції та муніципалітети, які мають правосуб'єктність та встановлені повноваження в системі, налаштованій від найвищого до найнижчого рівнів.

Муніципалітет – територіальне об'єднання мешканців населеного пункту, на яке покладені функції з місцевого врядування, певна фінансова автономія та відповідні обов'язки. Кількість муніципалітетів в Іспанії дорівнює 8000 (рис. 1).

На муніципальному рівні в Іспанії (порівняно з Україною – рівень громад) урядування здійснюється муніципальною радою, члени якої безпосе-

редньо обираються на основі загального голосування та пропорційного представництва. Кількість членів ради визначається через кількість населення муніципалітету; мінімум п'ять вимагається законом. Також відповідно до закону немає жодних обмежень щодо кількості повторних виборів членів ради. Якщо члени ради вмирають, подають у відставку або звільняються вони замінюються наступною особою, яка належить до виборчого списку своєї політичної партії; отже, не існує додаткових виборів. Кількість членів муніципальної ради може відрізнятись залежно від кількості жителів муніципалітету, від п'яти до 25. На муніципальних виборах громадяни Європейського Союзу незалежно від національності, що проживають у муніципалітеті, можуть голосувати і вступати на посади в місцевому самоврядуванні. Міська рада на пленарному засіданні приймає рішення щодо найважливіших питань, які впливають на громаду. Вона приймає загальні плани розвитку міст та багато інших нормативних актів у таких сферах, як податки, міська політика, благоустрій тощо [6].

Головним у міській (муніципальній) раді є мер (головуючий), який обирається членами ради. Мер міста організовує, призначає та проводить засідання і дебати пленарного засідання та інших муніципальних органів. Ради також є найвищим представницьким органом муніципалітету і відповідальні за керування та адміністрацію. Тим не

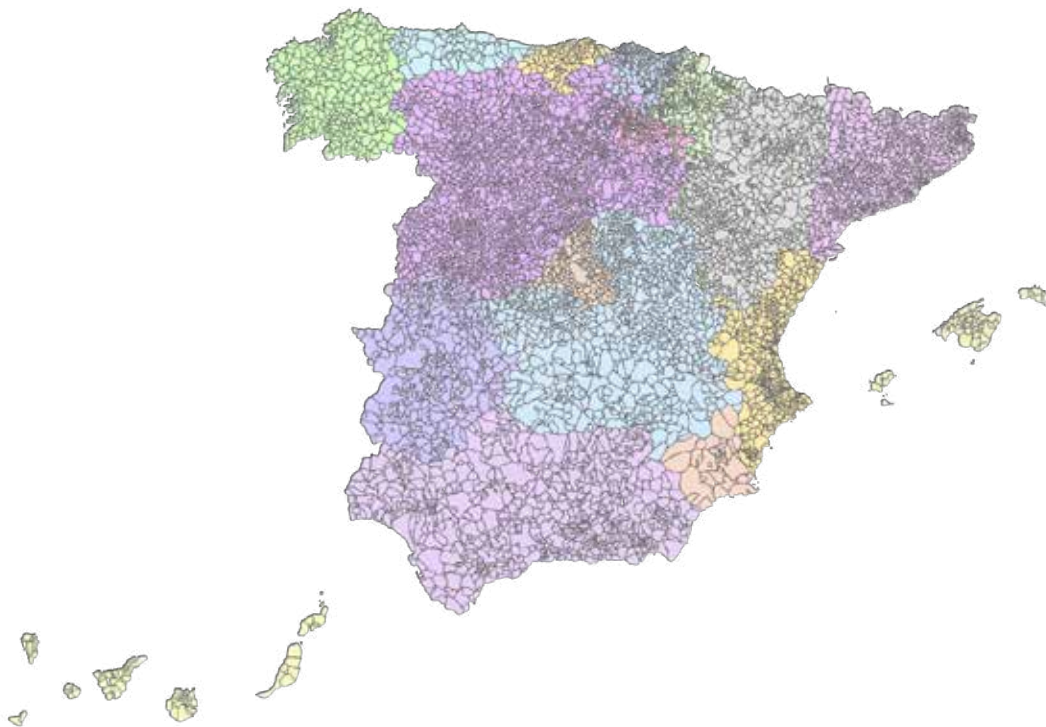


Рис. 1. Мапа 8000 муніципалітетів Іспанії

менш, якщо міська рада на пленарному засіданні вважає, що депутати не належним чином виконують свої функції, вони можуть бути вилучені шляхом «конструктивного голосування з приводу незгоди»: це означає, що за результатами голосування на засіданні також має бути запропоновано нового кандидата задля уникнення вакууму влади.

У деяких менших сільських муніципалітетах Північної Іспанії наявна особлива форма прямої демократії: відкрита рада (*Consejo abierto*). Це шлях уряду, подібний до того, що існував у Стародавній Греції, де всі вільні громадяни йшли разом до агори, щоб прийняти найважливіші рішення. У цих іспанських населених пунктах всі мешканці скликаються дзвонами дзвіниці. Тобто вони можуть збиратися на зборах для прийняття фундаментальних рішень, які цих людей спільно стосуються. Через таку характеристику ця форма демократії може бути життєздатною тільки в громадах з кількома членами: сто і менше [5].

Рада обирається кожні чотири роки і її не можна розпустити. Закон вимагає від неї проведення повного засідання щонайменше кожні три місяці; позачергові сесії можуть бути викликані головою у раді або однією чвертю членів ради. Рада не формує основні закони, але розробляє нормативні акти, що стосуються законодавства кортесів або регіонального парламенту. Рада здійснює нагляд за бюджетом і може збільшувати податки задля доповнення дотацій та грантів від центрального та регіонального уряду. Система отримання гранту, яким в Україні є субвенція для громад, в Іспанії працює по-іншому. Тобто в Іспанії грант може бути отриманий як від центрального, так і від регіонального уряду.

Кожну муніципальну раду очолює головуючий (голова, мер), який обирається під час місцевих виборів, але з числа вже обраних членів ради. Як правило, голова виступає лідером партії більшості в раді. Окрім того, що він є головою ради, він повністю керує муніципальною владою, очолює муніципальну поліцію та має доволі об'ємні повноваження щодо посадових призначень, також мер (голова) виконує важливу роль у зв'язках із громадськістю та користується неабияким престижем.

Муніципалітети з кількістю більше 5000 мешканців також мають муніципальну комісію, яка допомагає мерам та головам у виконанні своїх обов'язків. Муніципальна адміністрація в таких містечках ділиться на департаменти та округи, керівники яких несуть відповідальність перед мером.

Для вирішення поточних завдань у великих містах із великою концентрацією населення існують міські райони. Вони складаються з муніципальних міських агломерацій (районів) із загальними економічними та соціальними зв'язками. Їх організаційна структура на мапі великого міста схожа на «Федерацію муніципалітетів» (районів, міських муніципалітетів).

Міста з більш ніж 250 000 жителів та ті, що є центрами провінцій чи автономій, можуть мати особливу систему управління зі своїми ознаками та особливостями, як правило, не дуже відмінну від базової системи управління. Основна відмінність може полягати в тому, що в таких великих містах мер має найвищу владу, а при ньому функціонує керівний апарат – урядово-кабінетний тип організації, що допомагає міському голові виконувати свої виконавчі та організаційні завдання.

Іспанія поділяється на п'ятдесят провінцій. Урядування в провінціях здійснюється за рахунок провінційних рад, депутацій (*Council, Deputacion*), які складаються з депутатів, що обираються муніципальними радами з числа вже обраних депутатів. Тобто фактично рада муніципалітету у виборному сенсі є прив'язаною до ради провінції, тому що депутати в раду провінції обираються вже з числа депутатів, обраних до ради муніципалітету. Ці депутати мають свій мандат упродовж чотирьох років і можуть бути переобрані на стільки термінів, скільки вони можуть залишатися депутатами в муніципальних радах. Порівняно із муніципальними радами ради провінцій не мають повноважень розробляти постанови, але вони можуть встановлювати регуляції, що базуються на законодавстві кортесів чи регіонального парламенту [6].

На провінційному рівні в Іспанії уряд зберігає деякі елементи франкістської централізованої держави та складає певний каркас і силу державності. Конституція визначає провінції як територіальні підрозділи, призначені для здійснення діяльності центральної влади. Цивільний губернатор, який є найвищою виконавчою посадою в державній адміністрації на рівні провінцій, призначається прем'єр-міністром (Іспанія – парламентарна монархія) за рекомендацією міністра внутрішніх справ. Таким чином, губернатори, як правило, призначаються політичними посадовими особами, як це було за часів режиму Франко, хоча і мають меншу владу, ніж раніше. Губернатори продовжують нести відповідальність за державну поліцію та сили безпеки, які діють на провінційному рівні. Тобто діяльність губернатора в провінції є суто безпековою і тому не дивно, що губернатор при-

значається за поданням міністра внутрішніх справ. Також, окрім забезпечення реалізації державної політики у провінціях, губернаторська посада існує задля забезпечення взаємозв'язку між місцевою та центральною владою [6].

Кожну провінційну раду очолює президент, який обирається всіма членами з повної кількості присутніх депутатів у раді. Не зважаючи на те, що цивільний губернатор є вищим представником центрального уряду в провінції, президент провінційної ради несе відповідальність за уряд та адміністрацію провінції. Канцелярія президента провінційної ради була заснована під час панування режиму Франко [6].

Існують автономні спільноти, що складаються з однієї провінції. У таких провінціях немає провінційної депутації, а вся влада покладена на Автономію. Це стосується князівства Астурія, Балеарських островів (не є провінцією), Кантарбрії, Ла Ріохи, столиці Мадрида, Мурсії і Наварри. У Країні Басків провінційні ради обираються безпосередньо загальнонародними виборчими правами. Острови теж вибирають свій корпоративний орган прямими виборами; кожний з семи Канарських островів і основні Балеарські острови обирають острівні ради (Cabildo Insular і Consell Insular відповідно).

Уряд провінції функціонує по-іншому в провінціях Басків, автономних співтовариствах однієї провінції, на Балеарських та Канарських островах. У провінції Басків є більш широкі привілеї через наявний статус історичних територій, що робить ці провінційні ради більш потужними, ніж у інших провінціях. Автономні Спільноти, які складаються з однієї провінції (зазначені вище), беруть на себе всі провінційні повноваження та обов'язки, що виключає необхідність створення провінційних установ. Через географічне розділення, яке існує в острівних ланцюгах, повним врядуванням та адмініструванням були наділені острівні ради, які користуються більшими повноваженнями, ніж їхні провінційні колеги. Невеликі північно-африканські анклавні Сеута та Мелілья мають особливий статус: вони організовані як муніципалітети провінцій Кадіс та Малага відповідно. В обох містах цивільна влада належить органу, який називається *delegado del gobierno* (делегований уряд) і безпосередньо несе відповідальність перед Міністерством внутрішніх справ у Мадриді. У 1986 році анклавні отримали муніципальну автономію відповідно до положень розподілу повноважень Іспанії в регіонах, але, на відміну від інших регіональних асамблей Іспанії, їм не надавали законодавчих

повноважень. У березні 1986 року великий натовп демонстрантів у Сеуті протестував проти цього заперечення повної автономії.

Закріплена у Конституції Іспанії регіоналізація є результатом політичного компромісу. На противагу регіоналізації віддавалася перевага тому, щоб Іспанія залишалася високоцентралізованою державою. Але результатом консенсусу стала унікальна мережа регіональних автономій, відома як «держава автономій». Численні дослідження припускають регіональну автономію як привабливий шлях вирішення етнополітичних (територіальних) конфліктів. Визнання та інституціоналізація відмінних якостей окремих регіонів зменшує підтримку повної незалежності регіонів, тим самим фактично зміцнюючи державу [10]. Ст. 2 Конституції Іспанії визнає право «регіонів і національностей» на автономію та оголошує «нерозривну єдність іспанської нації». У розділі VIII йдеться: «Прилеглим провінціям, які мають спільні історичні, культурні та економічні характеристики, островам та провінціям з історичною регіональною ідентичністю дозволено утворювати автономні спільноти» [2]. Саме значення регіонального суб-етносу та адміністративні складники поділу його землі (території), якими є регіони (Спільноти) та внутрішні провінції цих регіонів, є розподіленими і перш за все на основі того, що ці регіони мають спільні історичні, культурні і зрештою економічні характеристики, тобто володіють своєю однорідною субідентичністю.

Конституція Іспанії визнає право Спільнот на фінансову автономію для розробки та забезпечення їх повноважень. Спільноти отримують доходи безпосередньо й опосередковано з джерел центрального уряду, а також від власних місцевих податків та спеціальних зборів. Вони також можуть позичати гроші [9].

Остаточна відповідальність держави за фінансові питання дає їй змогу здійснювати значний контроль за діяльністю автономних спільнот. Ще одним елементом контролю є присутність у кожному регіоні делегата центрального уряду, призначеного Радою міністрів за рекомендацією прем'єр-міністра, який здійснює моніторинг діяльності регіонального уряду. Крім того, держава може оскаржити будь-які заходи, прийняті автономними громадами [9].

Конституція Іспанії дозволяє уряду втрутитися, якщо автономне співтовариство не виконує свої конституційні зобов'язання чи діє проти загальних інтересів нації. У такому разі держава має звернутися до президента автономії з вимогою

виправити це питання; якщо це не буде здійснено, уряд, маючи схвалення більшості з боку Сенату, може вжити заходів, необхідних для забезпечення дотримання Спільнотою відповідної згоди [9].

Історично Конституція Іспанії передбачала дві процедури для досягнення регіональної автономії.

Швидка процедура була для тих регіонів, які прагнули автономії у 1930-х роках. Після схвалення Конституційним комітетом з'їзду депутатів пропозиції про автономію за неї проголосували на регіональних референдумах. «Історичні народності» Галісії, Країни Басків та Каталонії отримали регіональну автономію швидким шляхом. Повільна процедура вимагала для інших земель ініціативи від урядів муніципалітетів та провінцій (які зазвичай складають Автономні Спільноти), а також остаточного схвалення кортесом, що на певну ступінь регіональної автономії менше, ніж та, якою користуються «історичні національні народи». Для Андалусії була розроблена компромісна процедура, оскільки, хоча вона раніше не прагнула до регіональної автономії, але існувала широка підтримка такої автономії серед її мешканців. Спільноти, що використовували швидкий шлях, спочатку отримали більший ступінь автономії, ніж інші громади, зрештою в 1990-х роках всі отримали однаковий ступінь автономії [9; 1, с. 74].

Як зазначалося, незважаючи на досить різні підходи щодо регіоналізації, центральний уряд прийшов до політики вирівнювання повноважень Спільнот. Конституція класифікувала автономні громади (землі, історичні регіони) на дві групи, кожна з яких мала різний шлях до визнання та різні шляхи досягнення певного рівня влади та відповідальності. Каталонія, провінція Басків та Галісія були названі «історичними національними народами» і їм дозволили досягти автономії шляхом швидкого та спрощеного процесу. Каталонія і Країна Басків попередньо мали статuti, схвалені в грудні 1979 року, а Галісія – у квітні 1981 року. Інші регіони вимагали повільнішого шляху, Андалусія була визнана винятком із правила. Хоча це було й не «історичне громадянство», але відбулося багато масових демонстрацій, що свідчило про значну підтримку автономії в регіоні. У результаті для Андалусії був створений спеціальний, прискорений процес [7].

До травня 1983 року Іспанія була розділена на 17 автономних співтовариств (автономні громади): Андалусія, Астурія, Арагон, Балеарські острови, Країна Басків, Галісія, Канарські острови, Кантабрія, Кастилія і Леон, Кастилья-Ла-Манча, Каталонія, Естремадура, Наварра, Ла

Ріоха та райони Мадрида, Мурсії та Валенсії, а у 1995 році було додано два автономні міста – Сеута та Мелілья.

Основні політичні інститути кожного Самокерованого регіону схожі на загальнодержавні. Кожен з них має однопалатний законодавчий орган, який обирається загальнонародним виборчим правом, і виконавчу гілку, що складається з президента та Ради уряду, відповідальних перед цим законодавчим органом. Регіональні уряди в Іспанії складено за прототипом парламентської держави, парламентарної монархії, держав у державі.

Автономні Спільноти (регіони) поділяють із центральним урядом роль контролю та фінансування місцевого самоврядування. Вони несуть відповідальність за охорону здоров'я та освіту, а також беруть на себе значні витрати щодо надання інших економічних та соціальних послуг. Нижче наведені приклади такого діапазону діяльності [10]:

- інфраструктура, включаючи дороги, зрощення, некомерційні порти та аеропорти;
- охорона навколишнього середовища;
- культура, спорт і відпочинок;
- економічний розвиток та регулювання, включаючи туризм, сільське господарство та рибальство;
- підтримка ініціатив місцевого рівня з питань житлового будівництва та благоустрою громад і культури.

Гранти є вагомим джерелом поточних доходів для регіонів, загалом субсидії поділяються на три широкі категорії, дві з яких охоплюють конкретні завдання деяких груп регіонів, тоді як третя, найважливіша форма гранту, є загальною підтримкою для всіх регіонів. Грантовими коштами є [10]:

- грант медичного обслуговування (розподіляється за кількістю населення);
- гранти на інвестиційні проекти у бідніших регіонах;
- грант на сплату податків.

Компетенції, що здійснюються регіональними урядами, визначаються у Конституції та регіональному Статуті про автономію. Але протягом перших п'яти років існування ті самокеровані регіони, що досягли автономії повільним шляхом, могли взяти на себе лише обмежені обов'язки. Тим не менш вони мали контроль над низкою установ стосовно містобудування, громадських робіт, житлового забезпечення, охорони навколишнього середовища, культури, спорту та дозвілля, туризму, охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також розвитку регіональної мови (регіональні мови в Іспанії по суті складаються з низки

регіональних суржиків, іспанської мови та суміші місцевих діалектів, але всі вони відрізняються). Через п'ять років ці регіони змогли приєднатися до повної автономії, але сенс «повної автономії» ще не був чітко визначений. Передача повноважень автономним урядам визначалася постійним процесом переговорів між окремими громадами та центральним урядом, що стало причиною повторних суперечок.

Загальне задоволення отриманою автономією, посилення лояльності до держави через конкретні формальні відносини між державою та регіоном у рамках регіональних рухів відіграли свою роль щодо ізоляції екстремізму та посилення позицій регіонів як невід'ємних частин існуючої держави. Накреслення кордонів та створення політичних та адміністративних інституцій не тільки пристосувало регіональні вимоги, але й стимулювало свідомість регіональних відмінностей та допомогло легітимізувати рухи за автономію [11, с. 2].

Процес регіоналізації зараз завершено, після більш ніж 30 років реформи конституційна система виглядає повністю розвинутою. Слід додати, що процес регіоналізації в Іспанії тривав більше ніж 5 років і проходив стани довготривалих дискусій та слухань. Натепер немає жодних перспектив щодо кроків на шляху більшої регіоналізації у близькому часі. Проте регіональна модель в Іспанії все ще відкрита для обговорення та є джерелом постійних політичних дебатів. «Дебати та суперечки щодо регіоналізації навряд чи зникнуть з політичного ландшафту Іспанії, і вони швидше за все здаються постійною рисою громадянського суспільства Іспанії» [8, с. 201].

Ступінь регіоналізації в Іспанії є дуже високим. Іспанія є однією з найбільш децентралізованих країн Європи, деякі вчені описують регіональну систему в Іспанії як «квазіфедеральну» за своїм характером (з функціональної точки зору). Нині регіони несуть відповідальність за збільшення державних витрат, що позначає поглиблення принципу децентралізації в управлінні та прийнятті рішень, а також мають більше державних службовців, ніж державна адміністрація. Тому іспанські регіони не просто дотримуються стандартів Ради Європи щодо регіоналізації, а навіть виходять за межі цих стандартів [8, с. 201].

В Іспанії регіоналізація зазнала успіху, тому що були для цього всі історичні підстави, такі як оформлена платформа автономізму в деяких регіонах. Слід зазначити, що в Україні також існували певні автономні утворення на початку ХХ століття, які значно вплинули на визначення традицій

самоорганізації та національної субідентичності в деяких регіонах, здебільшого в Західній Україні, що також слід враховувати.

Але також слід зазначити, що регіоналізм в Україні не мав успіху з часів Київської Русі у довготривалій перспективі, всі потуги до автономізації, також як і до досягнення державності віками розсипалися, втрачалася притаманна ідентифікація, забувалися етнографічні традиції, здебільшого у віках було втрачено волю до державності. Тому слід зазначити, що питання регіоналізму під час становлення держави Україна ще дасть свій сплеск і можливо у близькому майбутньому, коли нація від стану самоусвідомленості стрибне у проактивну діяльність на базі досягнутої ідентичності.

Як можна побачити з іноземного досвіду, адміністративна реформа в Україні не може проходити без потужної реформи політичної децентралізації та адміністративної деконцентрації, всі ці реформи йдуть пліч-о-пліч і будь-які потуги однієї реформи одночасно розкривають потенціал для проведення іншої.

Незалежними регіонами на зразок іспанського регіоналізму могли б стати такі території: Закарпаття, Галичина, Волинь, Чернігово-Сіверщина, оскільки ці території з часів Київської Русі володіли притаманною їм ідентичністю та відповідним самоуправлінням, для таких регіонів реформа децентралізації має неабиякий символічний зміст, що веде до відновлення глибинних історичних традицій, інші ж історико-етнографічні регіони могли б піти повільним шляхом становлення за зразком деяких регіонів Іспанії.

Податки. Незважаючи на успішно проведені реформи, іспанська система оподаткування залишається ускладненою. Основним питанням, що потребує вивчення, є особливості системи оподаткування в муніципалітетах, провінціях, Автономних Спільнотах та центральному уряді в Іспанії.

Важливо розуміти, що країна загалом діє на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому або муніципальному, особливо якщо йдеться про оподаткування. Національні податки стягуються податковою агенцією центрального уряду Іспанії (Agencia Estatal de Administración Tributaria), її штаб-квартира знаходиться в Мадриді, оцінювальні центри збору податків розміщені у провінційних столицях.

Країна Басків і Наварра мають повну автономію та користуються всіма податками, крім ввізного мита, податку на заробітну плату, податку на додану вартість та акцизних зборів. Інші Автономні Спільноти користуються податками, що

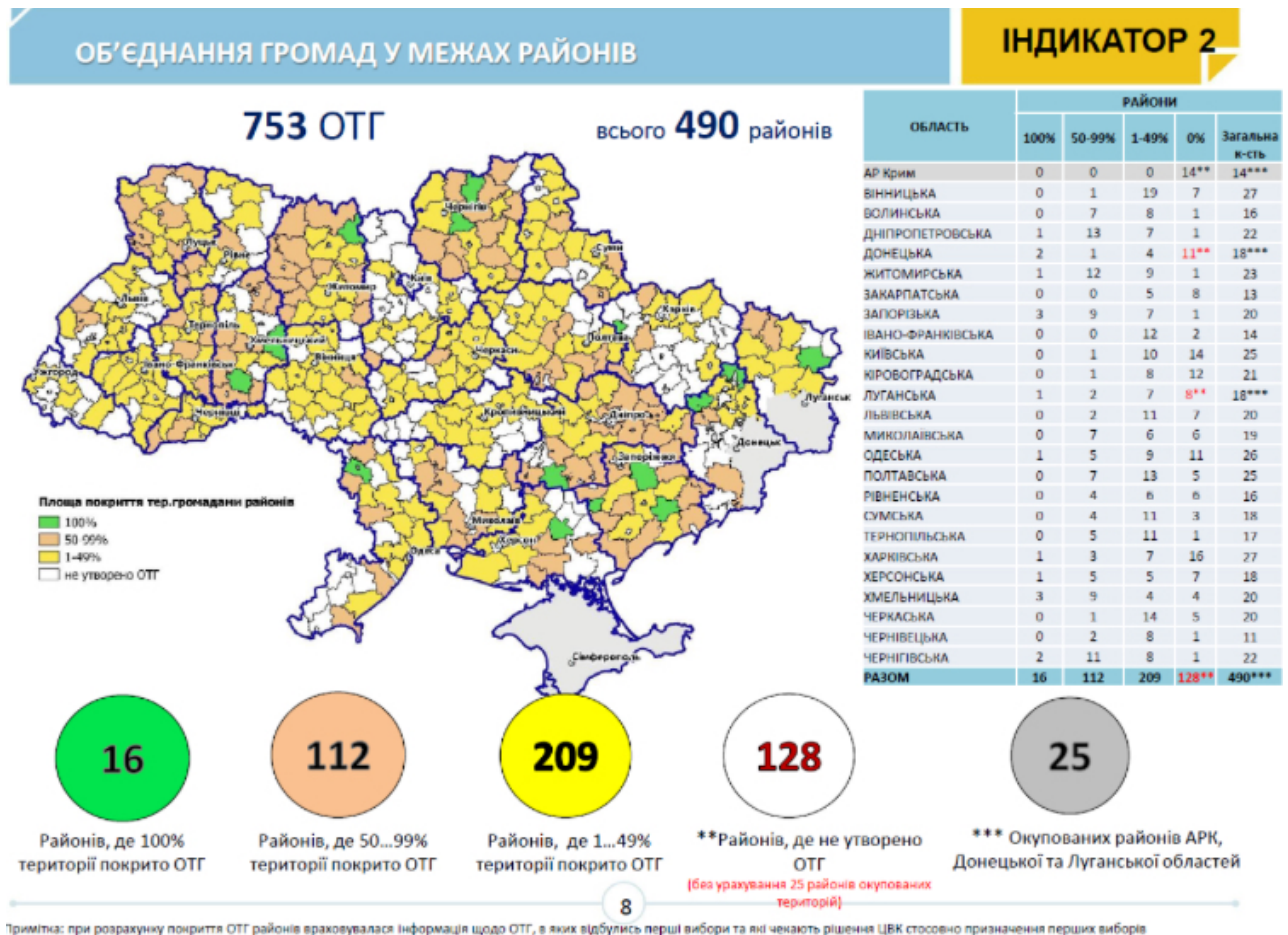


Рис. 2. Динаміка об'єднання громад в Україні на липень 2018 р.

належать центральному уряду, на які ці Автономні Спільноти мають певну свободу дій. Автономні Спільноти отримують 33% від ПДФО, 35% надходжень від ПДВ, 40% від акцизів на тютюн, алкоголь та бензин, а також 100% надходжень від податку на електроенергію та певні транспортні засоби (ПДФО, ПДВ та акцизи є процентною часткою від 100% частки в цих податках муніципалітетів). Спільноти мають автономію стосовно податків на майно, на спадщину та подарунки, на капітальні трансферти, на азартні ігри, акцизні податки на автомобілі та податку на роздрібний продаж вуглеводнів. Як можна зрозуміти, Автономні Спільноти мають неабияку автономію стосовно використання державних мит та податків, що вказує на високий та значний рівень їх автономізму в системі державного управління.

Муніципалітети отримують значну частину своїх податкових надходжень від податків із власних джерел, а також від загальних податків (ПДФО, ПДВ та акцизів). Податки з власних джерел включають податки на нерухомість і на транспортний засіб, місцевий бізнес-податок та два необов'язкові податки: на операції з нерухо-

містю у містах і на будівництво, об'єкти та інфраструктуру. Податки на нерухомість становлять 38% податку на прибуток міського бюджету, тобто 1,4% від ВВП.

Провінції мають право лише стягувати податок на місцевий бізнес (малий) і також мають право на часткові податкові надходження (від ПДФО, ПДВ та корпоративного податку). ПДФО та ПДВ становлять 13% та 15% надходжень муніципалітетів та провінцій, включно із податком на місцевий (малий) бізнес і враховуючи 10% надходжень із грантів та субсидій.

Країна Басків та Наварра не отримують трансфертів від центрального уряду, а навпаки, вони передають кошти центральному уряду для участі у загальних витратах. Інші Автономні Спільноти отримують загальні безумовні гранти вирівнювання та умовні гранти.

Закон 22/2009 суттєво змінив систему надання грантів та вирівнювання з метою зміцнення між-регіональної солідарності. Існують два основні фонди:

– фонд гарантування основних державних послуг (the Guarantee of Basic Public Services Fund),

який не є цільовим і спрямований на забезпечення рівного фінансування основних державних послуг (охорона здоров'я, освіта та соціальні послуги). Він складається з 75% податкових надходжень, призначених Автономній Спільноті, та додаткового внеску із центрального уряду. Він перерозподіляється серед Автономної Спільноти відповідно до «скорегованих критеріїв популяції»;

- фонд глобальної достатності (the Global Sufficiency Fund), що базується на оцінці фіскального розриву між витратами та фіскальними можливостями. Крім того, регіони отримують умовні гранти, спрямовані на сприяння регіональному розвитку, наприклад, фонд компенсації.

Державні трансферти місцевим органам влади спрямовуються на діяльність муніципалітетів та провінцій, є винятковими трансфертами, спрямованими на вирівнювання з метою подолання розриву між видатковими потребами муніципалітетів та провінцій порівняно з їх дохідними можливостями. Органи місцевого самоврядування також отримують трансферти від автономних округів та цільові гранти для конкретних інвестиційних проєктів.

Загальновизнано, що перевага децентралізованого надання державних послуг може бути більш чітко визначена, якщо виконано певні основні умови:

- значна частина державних витрат фінансується через податки;
- громадяни знають про рівень уряду, до якого вони сплачують податки;
- субнаціональні (регіональні) уряди мають реальну податкову автономію, тобто вони можуть приймати рішення, які впливають на рівень і склад податків.

Ці передумови є надзвичайно важливими для забезпечення того, щоб субнаціональні політики могли здійснювати «фіскальний обмін» зі своїми співвітчизниками, щоб платники податків мали належні стимули для контролю за дотриманням такого фіскального контракту [12, с. 2].

Іспанська система оподаткування містить структуру оподаткування, яка наділена чотирма головними принципами: ефективність, справедливість, простота та гнучкість [4, с. 8].

Аналіз звіту «Комісії експертів з питань реформування системи Tributario Español» від лютого 2014 року знаходить два різні методи оподаткування (функціональний та структурний), що дає відмінність між «цілями принципів» та «принципами організації» оподаткування. Мета цільових принципів – знайти множинність податків досягнення етичних та економічних результатів, чітко позначених Податковим агентством.

З етичної точки зору система оподаткування в Іспанії дбає про:

- справедливий розподіл витрат у публічному секторі;
- загальність оподаткування народів з точки зору різних масштабів їх участі;
- фіскальну рівність між тими членами, що інтегруються в групу.

У межах економічної стратегії наявні податки в Іспанії націлені на:

- ефективність виділення ресурсів без перешкод;
- досягнення принципу нейтралітету, який досягається в особистих рішеннях функціональних осіб [4, с. 8, 9];

- забезпечення, щоб державний сектор мав досить сил для пошуку фінансової стабільності.

Суттєвим є стабільність і відсутність великих варіацій таких вимірювальних величин, як виробництво, дохід або зайнятість.

Щоб досягти такої системи оподаткування, структура організації оподаткування має володіти:

- необхідною достатністю, щоб мати можливість зібрати необхідні гроші для покриття фінансових потреб щодо державних витрат;
- систематизацією показників, що входять до складу фіскальної території;
- простотою у виконанні організації кожного податку та в системі оподаткування загалом;
- безперервністю регуляторних стандартів;
- прозорістю для усунення сумнівів, які вкладники можуть мати стосовно власних прав та обов'язків [4, с. 9].

Податки в Іспанії поділяються на три групи або категорії: податки, збори та спеціальні внески. Податки не пов'язані безпосередньо з певним дозволом, як збори або спеціальні внески. Це означає, що немає прямого зв'язку між тим, хто сплачує та що сплачується. Податки збираються державним сектором, щоб обтяжити прояви економічної активності. Таким чином, платник сплачує податки й отримує сукупність публічних послуг.

Податки в Іспанії поділяються на прямі та непрямі.

Прямі податки безпосередньо залежать від економічної спроможності вкладника. Наявні такі прямі податки [4, с. 10]:

- прибутковий податок з фізичних осіб (ПДФО), це збір на доходи, отримані в Іспанії від людей, які живуть на іспанській території, та податок на особистий дохід для нерезидентів, в це також входить дохід громадян Іспанії, які живуть за межами Іспанії;

– податок на прибуток підприємств (СІТ), цей податок стягує вигоди, отримані через діяльність компанії;

– податок на спадщину та пожертвування, який сплачується, коли фізична особа отримує спадщину або інші товари без будь-якої компенсації за здійснену роботу або послугу;

– податок на майно;

– податок на багатство.

Непрямими податками є ті, що стягуються на покупку чи споживання певних товарів чи послуг. Немає чітко визначення, хто є людиною, яка споживає, а також яке її фінансове становище чи доходи. Отже, головною відмінністю від прямих податків є те, що непрямі податки не залежать від економічних можливостей вкладника.

До непрямих податків відносяться [4, с.11]:

– податок на додану вартість (ПДВ);

– передача майна та податкова сертифікація юридичних документів;

– комісії: визначаються комісійні як оподаткування, яким обкладається приватне використання або спеціальне використання публічного простору, яким користується вкладник (прикладом плати буде використання громадського тротуару для людей, які мають тераси);

– спеціальні внески: це ті комісії, які оподатковують дохід або збільшення вартості для вкладника через реалізацію громадських робіт (певним особливим прикладом може бути підвищення цін на житлові будинки території після асфальтування або освітлення вулиць, у зв'язку з чим жителі мають заплатити за це певний внесок).

Висновки. Таким чином, Іспанія налічує в собі неабияку ситуативну (історично прецедентну) різноманітність форм самоуправління та управління в муніципалітетах, містах, провінціях та Автономних Спільнотах. Це зумовлено тим, що Іспаніє є країною історично сформованих регіональних етносів, які мають особливе значення в структурі управління-самоуправління країною. Такий підхід може стати вкрай актуальним для України в разі повернення до

широкої дискусії про адміністративну реформу, зміну конституційного ладу, регіоналізації та політичної децентралізації.

Нині Іспанія, як і Україна, продовжує шукати самостійну роль на міжнародній арені, зберігаючи при цьому своє геополітичне європейське спрямування через членство в ЄС та шляхом об'єднання на власних умовах з НАТО. Інші основні зовнішньополітичні цілі Іспанії полягають у відновленні суверенітету Іспанії в Гібралтарі, збереженні анклавів Північної Африки в Сеуті та Мелілі та впливової ролі Іспанії в Латинській Америці. Також на сьогодні актуальними для Іспанії є боротьба із корупцією регіональних та центральних чиновників, Каталонський сепаратизм. У колі цієї проблематики вивчення досвіду Іспанії може бути корисним під час розробки та прийняття рішень щодо вирішення нагальних питань розвитку самоврядування в Україні.

Система оподаткування в Іспанії має змішаний та складно регульований характер, відповідає державній будові загалом і надає податкові можливості всім ланкам управління-самоуправління у цілому, від муніципалітету до національного уряду. Відомо, що 80–90% податків повертаються місцевій владі в Іспанії, що свідчить про складноступеневу систему оподаткування в цій країні включно із наділенням грантів та вирівнюванням відставання деяких більш бідних територій.

У податковому сенсі система оподаткування в Іспанії є цікавим прикладом функціонування системи асиметричної децентралізації з досить регіоналізованими територіями.

Перспективами дослідження є подальша розробка відповідної методології та філософії процесу реформи децентралізації на основі іноземного досвіду та прикладів такої реформи й адміністративного групування в інших країнах. Також перспективного значення набуває з'ясування питань відповідної матеріальної бази реформи децентралізації, яку складають іноземні, орієнтовані на самоуправління системи оподаткування.

Список літератури:

1. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. К.: Софія, 2012. 128 с. URL: http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni%282%29.pdf (дата звернення: 12.07.2018).

2. Constitution. Part VIII. Territorial Organization of the State. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (дата звернення: 20.07.2018).

3. Europe. Spain quasi-federal country. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Spain.pdf> (дата звернення: 10.07.2018).

4. Godayol A., Terricabras P. The Spanish taxation system, main problems and reform proposals. URL: http://repositori.uvic.cat/bitstream/handle/10854/4679/trealu_a2016_godayol_albert_spanish_taxation.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 08.07.2018).
5. Government And Society. URL: <https://www.britannica.com/place/Spain/Government-and-society> (дата звернення: 02.07.2018).
6. Spain: A Country Study / Eric Solsten and Sandra W. Meditz, editors. Washington: GPO for the Library of Congress. 1988. – URL: <http://countrystudies.us/spain/79.htm> (дата звернення: 03.07.2018).
7. Regional government. URL: <https://www.britannica.com/place/Spain/Government-and-society#ref70303> (дата звернення: 03.07.2018).
8. Moreno Angel M. Spain: Congress of local and regional authorities of the council of Europe: «Regionalisation trends in European countries 2007–2015», Departamento de Derecho Público del Estado. P. 193–202. URL: https://www.researchgate.net/publication/303460180_Switzerland (дата звернення: 02.07.2018).
9. Spain: A Country Study: Regional Government / Eric Solsten and Sandra W. Meditz, editors. Washington: GPO for the Library of Congress. 1988. URL: <http://countrystudies.us/spain/78.htm>. <http://countrystudies.us/spain/78.htm>. (дата звернення: 01.07.2018).
10. Administrative division in Spain. URL: http://www.ccmaresme.cat/ARXIU/2008/SRE/SRE/GLOCAL/CCM_glocal.pdf. (дата звернення: 02.07.2018).
11. Schrijver F. Regionalism after regionalization : Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf> (дата звернення: 05.07.2018).
12. Solé-Ollé A. Regional tax autonomy in Spain: ‘words’ or ‘deeds’? URL: <https://english.oim.dk/media/13655/albert-solé-ollé.pdf> (дата звернення: 16.07.2018).

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАСТИ В ІСПАНІЇ: САМОУПРАВЛЕННЯ, РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ І НАЛОГИ

Данная статья посвящена исследованию составляющих реформы децентрализации в Испании: особенностям самоуправления общин, административно-территориальной регионализации центральной власти, включая налоги, что составляют смету самоуправления общин и территорий. По мнению автора, учитывая иностранный опыт реформы децентрализации, понятие «территория» приобретает особое значение в условиях реформы в Украине. Понятие же регионализации является крайне актуальным в условиях культурной и экономической асимметрии регионов (территорий), что актуально как для Испании, так и для Украины. С другой стороны, весомыми в исследовании являются особенности налоговой системы, поскольку собственные средства – залог самоуправления для общин. Исследуются как актуальные иностранные основы и системы самоуправления, так и методологические основы, на которых базируется децентрализация, административное деление и процессы регионализации (политической децентрализации) власти.

Ключевые слова: административное деление, асимметричная децентрализация, исторические регионы, налоги, регионализация власти.

THE DECENTRALIZATION OF POWER IN SPAIN: SELF-GOVERNMENT, REGIONALIZATION AND TAXES

This article is devoted to the study of the components of the decentralization reform in Spain, namely to the features of self-government of the communities, the administrative and territorial regionalization of the central powers, including taxes, which constitute and estimate self-government of communities and territories. According to the author and foreign experiences of the decentralization reform, the concept of “territory” in the process of decentralization assumes considerable importance in the context of the reform in Ukraine. The concept of regionalization is extremely relevant in the context of cultural and economic asymmetry of regions (territories), which is relevant both for Spain and Ukraine. On the other hand, the study means a significance of transparency and system features of the taxes, because own funds are a pledge of self-government for communities. In general the article touches both actual foreign self-government system, and the methodological bases on which decentralization, administrative divisions and processes of regionalization (political decentralization) of power are based.

Key words: administrative division, asymmetric decentralization, historical regions, regionalization of power, taxes.

Лаурентій Д.С.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: CASE STUDY КРАЩИХ ПРАКТИК ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглядаються проблемні питання формування й реалізації механізмів публічно-приватного партнерства в європейській практиці публічного управління. На прикладі деяких європейських країн обґрунтовуються напрями вдосконалення інституційних принципів щодо сприяння їх реалізації в Україні та визначаються засади щодо зміни концептуальних підходів до розв'язання проблем удосконалення публічно-приватного партнерства як європейського концепту успішної й ефективної моделі публічного врядування. Стверджується, що механізм публічно-приватного партнерства є одним із ключових елементів соціального діалогу держави й суспільства, ефективної державної соціальної політики, що наближує Україну до Європи, сприяє формуванню соціально орієнтованої економіки та соціально відповідального врядування.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, публічне врядування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі суспільного розвитку людства державні органи навіть розвинених демократичних країн уже не здатні повною мірою забезпечувати свої соціальні зобов'язання перед громадянами й суспільством. Тому все ширше розгортаються процеси залучення до виконання функцій і повноважень держави недержавних інституцій – приватного бізнесу, органів місцевого самоврядування, самоорганізації територіальних громад, громадянського суспільства, що надзвичайно актуалізує проблематику впровадження механізму публічно-приватного партнерства у сферу публічного управління. Досвід успішних і розвинених європейських держав показує, що публічно-приватне партнерство перетворилося на ефективний і потужний інструмент економічного зростання й соціального розвитку як на локальному рівні, так і на рівні загальнонаціональних проектів. Під час такого співробітництва між суб'єктами владних повноважень і суб'єктами господарювання досягаються кращі результати щодо виконання соціальних завдань, ефективніше використовуються бюджетні ресурси та громадське майно.

За визначенням В. Варнавського, публічно-приватне партнерство (далі – ППП) являє собою інституційний та організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів [1]. Це надзвичайно поширене в сучасному світі явище.

Так, лише за 2017 рік у державах-членах Європейського Союзу реалізовано понад сто проектів державно-правового партнерства на суму 14,4 млрд. євро (у 2016 рік – 11,8 млрд. євро) [14, с. 1]. При цьому найбільше їх у таких секторах, як галузь освіти (34%), транспорт (21%) і сфера охорони здоров'я (17%).

За даними Європейського інвестиційного банку, в період 2008–2017 років у ЄС реалізовувалося більше ніж 6000 проектів ППП. Загальний обсяг інвестицій у різноманітні інфраструктурні державні проекти за участю приватного капіталу у 2017 році становив 107,5 млрд. євро. Середній розмір інвестицій у проект протягом останнього десятиріччя має тенденцію до зростання й у 2017 році становив 351 млн. євро (у 2016 році середній розмір проекту становив 174 млн. євро) [14, с. 1].

Тут варто зазначити, що в нашій державі тільки у 2010 році прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство», що можна розцінювати як стартову точку законодавчого врегулювання початку епохи розвитку в нашій державі механізму державно-приватного партнерства. Очевидно, що ефективність та успішність упровадження цього механізму залежать не тільки від урегулювання законодавчих аспектів на державному рівні, а й від результатів вивчення успішних європейських практик і втілення їх у вітчизняну сферу публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впливу глобалізації на реформу-

вання системи взаємовідносин у політиці соціального партнерства досліджували Н. Дутко, А. Колот, М. Коляда, В. Мамонова, О. Павловська, А. Шуліка. Теоретичні та практичні ракурси соціального партнерства й соціального діалогу розглядаються в роботах В. Гніденко, Н. Ільченко, Г. Капліної, О. Крутій, Ю. Лазор, С. Майстро, О. Макара, О. Сердюкова, Г. Смоквіна, М. Солодаренко, М. Стадника, І. Шерепера, Л. Ярової.

Низка зарубіжних і вітчизняних дослідників уважає, що в науково-практичний дискурс термін «державно-приватне партнерство» (англ. Public-Private Partnerships) увійшов у США, спочатку у зв'язку з упровадженням спільного фінансування освітніх програм з державного та приватного секторів, а згодом, у 1950-х роках, для такого ж фінансування за комунальні послуги. Проте більш широкого контексту цей термін набуває в 1960-х роках для позначення співпраці партнерів із державного і приватного секторів у процесі оновлення міст, розвитку інфраструктури територій і надання соціальних послуг [11].

Але вважаємо за доцільне зауважити, що ще в середині XVIII сторіччя відомий англійський філософ, економіст, політолог і громадський діяч Джон С. Міль у праці «Основи політичної економії III», розмірковуючи над розумними й необхідними межами взаємодії та взаємного розвитку держави і приватного бізнесу на прикладі Великої Британії помітив і певну особливість, яка полягала в тому, що в певних сферах між державою та приватними компаніями виникають спільні точки взаємодії, «коли уряд замість того, щоб надавати приписи і примушувати до їх виконання під загрозою вжити каральних заходів, обирає досить рідкісний для урядів, але здатний виявитися надзвичайно важливим видом діяльності, а саме той, коли держава надає рекомендації та широку інформацію або коли вона надає окремим особам певну свободу діяльності для досягнення суспільної користі за рахунок їхніх власних ресурсів і, не втручаючись у таку діяльність, але й повністю не довіряючи їхній компетенції цю справу, створює поряд із цими установами й власний орган для досягнення таких цілей» [6, с. 399].

Постановка завдання. З огляду на згадане й жодним чином не применшуючи досягнення північноамериканських штатів, ми маємо підстави стверджувати, що сама ідея терміна «державно-приватне партнерство» має європейське коріння. Тому вважаємо за доречне визначити метою статті дослідження розвитку механізму державно-приватного партнерства як європейського концепту успішної й ефективної моделі публічного врядування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Приклади успішної реалізації соціально-економічних завдань на європейському континенті доводять ефективність механізму ППП, яке в тлумаченні європейської наукової та фахової спільноти являє собою «засноване на договорі довгострокове співробітництво між державою (державними органами та органами місцевого самоврядування), а також приватними компаніями, спрямоване на фінансування, проектування, впровадження та управління публічними об'єктами й публічними послугами (public facilities and public services), які традиційно забезпечуються державою (публічним сектором)» [2, с. 19]. Наша співвітчизниця Ю. Лазар наголошує, що «у сучасному розумінні партнерство держави й бізнесу представляє інституціональний і організаційний альянс між державою і приватними компаніями, банками, міжнародними фінансово-промисловими групами та іншими інститутами з метою реалізації суспільно значимих проектів. Характер цієї взаємодії, методи та конкретні форми істотно різняться залежно від зрілості і національних особливостей ринкових відносин» [5].

Якщо розглядати генезис концепту ППП, більшість дослідників дотримуються думки, що вперше систематизовано механізми співпраці між державними установами та приватними суб'єктами господарювання щодо взаємного партнерства у Великобританії на початку 80-х років минулого сторіччя. Зокрема, Н. Дутко зазначає, що «у 1992 р. консервативний уряд Дж. Мейджора і Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства. Сьогодні програму Великої Британії можна вважати зрілою: підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах виконання покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та в секторі житлово-соціального найму» [3]. Водночас потрібно зазначити, що досить висока ефективність реалізації великих загальнонаціональних програм і проектів ППП на теренах Великої Британії, яка досягає 80–90%, певною мірою дещо нівелюється проблемами реалізації локальних проектів, оскільки складність та операційні витрати залишаються досить високими.

Цей недолік намагаються усунути на практиці в Республіці Франції, де органи публічної влади утримують баланс між загальнодержавними високовартісними та масштабними проектами й малими проектами, які впроваджує місцева влада. Зазначимо, що у Франції закон про державно-приватне партнерство прийнято у 2004 році й на сучасному етапі там уважається, що державно-приватне партнерство є найкращою структурою, яка надає адміністративні послуги. Загалом у цій державі існує понад 80 комітетів управління, до складу яких входять громадські діячі та фахові експерти.

Як наслідок розвитку концепції ППП в міжнародному економічному просторі сьогодні розроблена велика кількість варіантів взаємодії між бізнесом і державою, які умовно можна поді-

лити на чотири основні групи: 1) контракти підряду (на управління об'єктом та оренду об'єкта); 2) концесії (обслуговування, експлуатація й передача об'єкта; обслуговування, оренда й передача об'єкта; будівництво, обслуговування, експлуатація й передача об'єкта); 3) нові проекти або «проекти з нульового циклу»; 4) продаж активів (повна або часткова приватизація) [12].

За даними Європейського центру експертиз ППП, можна визначити перелік європейських держав-лідерів у сфері державно-приватного партнерства (рисунок 1).

Республіка Польща після 2014 року наростила темпи розвитку ППП й сьогодні також входить до європейської групи лідерів у сфері ППП. Проте дослідники зауважують, що статистичні дані Мініс-

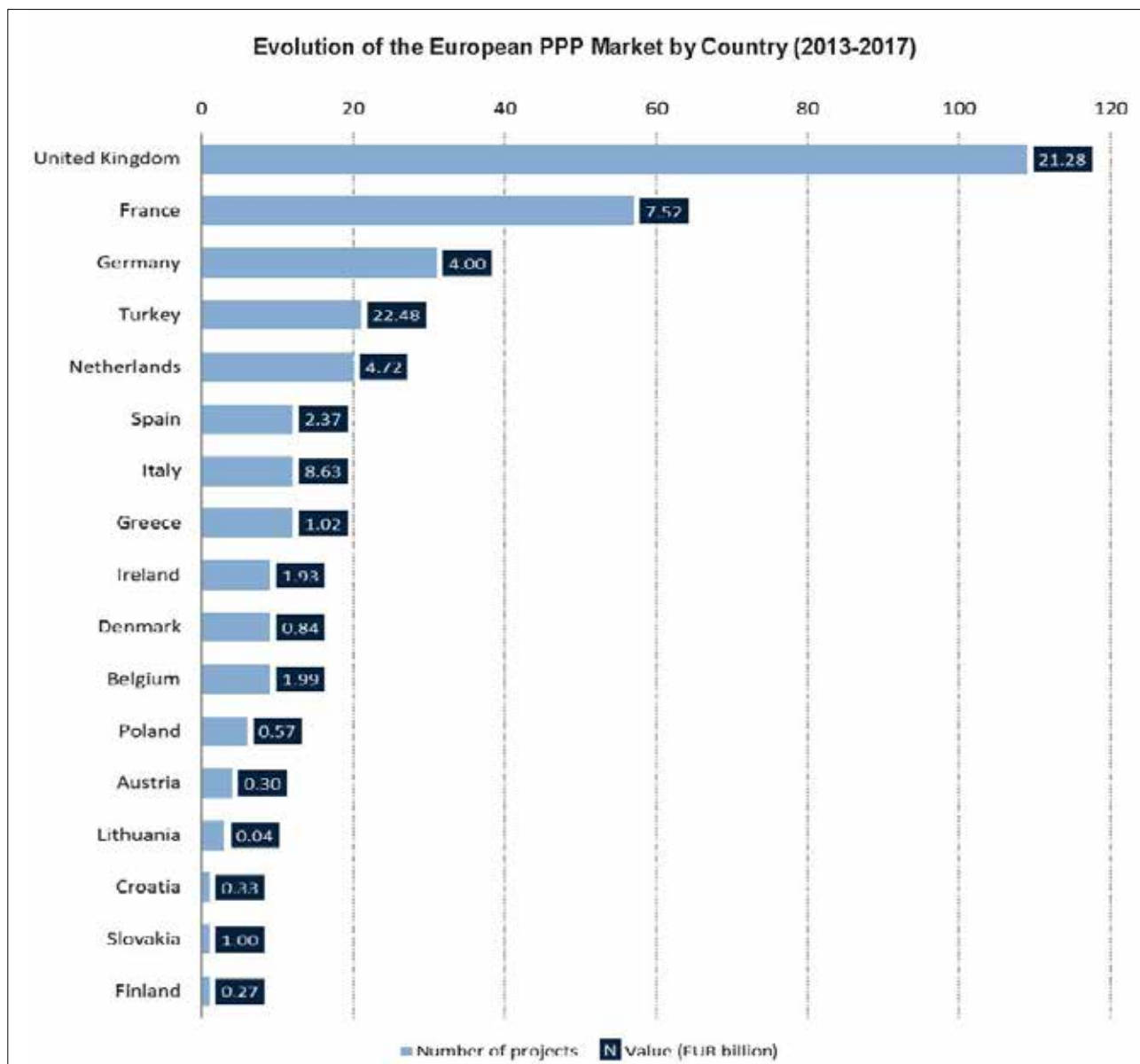


Рис. 1. Обсяг інвестицій у сфері публічно-приватного партнерства в провідних європейських країнах у 2013–2017 роках [14]

терства економіки Польщі значно відрізняються від даних Європейського центру експертиз ДПП (ЕРЕС), що швидше за все зумовлено різницею у визначенні проектів ППП та оцінкою факту їх реалізації. Так, сьогодні в Польщі з 2009 року й до початку 2017 року реалізується 362 проекти ППП.

За даними Міністерства економіки Республіки Польщі та Інституту публічно-приватного партнерства в Республіці Польща, за період від 1 січня 2009 року до 31 грудня 2016 року державні структури спільно оголосили про 470 процедур щодо вибору приватного партнера або концесіонера. Зазначимо, що із цього числа на початок 2015 року лише 82 процедури призвели до укладання договору публічно-приватного партнерства. Фактично тільки кожен п'ятий проект призводить до його успішної реалізації.

Потрібно відзначити, що механізм ППП на території Республіки Польща базується принаймні на трьох законодавчих актах: 1) близько 55%

усіх ППП здійснюється відповідно до Закону «Про концесії на роботи або послуги» від 9 січня 2009 року; 2) 24% – розроблялося відповідно до Закону «Про державно-приватне партнерство» від 19 грудня 2008 року; 3) 21,6% договорів розроблялося відповідно до Закону «Про державні закупівлі» від 29 січня 2004 року. Якщо розглядати польські проекти ППП в розрізі окремих сфер і галузей, то першість тут тримає будівельна галузь (таблиця 1).

Результати аналізу дають підстави визначити, що найвища ефективність реалізації публічно-приватних проектів у Польщі має місце в секторах [13]:

- телекомунікації (понад 60% від ініційованих проектів);
- енергетична ефективність (понад 40% від ініційованих проектів);
- транспортна інфраструктура (понад 40% від ініційованих проектів);



Рис. 2. Кількісний розподіл проектів публічно-приватного партнерства в розрізі регіонів у Республіці Польща [12]

- ревіталізація (понад 40% від ініційованих проєктів);
- поводження з відходами (понад 35% від ініційованих проєктів);
- водопостачання й каналізація (понад 35% від ініційованих проєктів).

Загалом цей розподіл дає логічне пояснення тому аспекту, що у 2014 році на органи місцевого самоврядування припадало 82% проєктів ППП.

Зазначимо, що станом на початок 2018 року база публічно-приватних проєктів Міністерства економіки Республіки Польща нараховує близько 150 діючих проєктів ППП [13].

Нормативно-правове регулювання у сфері ППП спирається на міжнародне право та директиви Європейської комісії. До основних законодавчих норм міжнародного права стосовно ППП сьогодні належать:

- UNIDO Guidelines for Infrastructure Development through Build Operate Transfer (BOT) Projects, 1996;
- OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999–2000;
- UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, 2000;
- UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, 2003.

Дослідниками визнається чинник впливу міжнародного законодавства на розвиток ППП в європейських країнах. Так, основою міжнародного права сьогодні є Керівництво ООН для законодавчих органів щодо проєктів у галузі інфраструктури, що фінансуються з приватних джерел UNCITRAL [13]. Це керівництво є основним джерелом, яке описує міжнародну практику застосування ППП та використовується для розробки основних принципів щодо законодавчої бази ППП.

У свою чергу, прийняття належних та ефективних юридичних рамок є попереднім елементом створення таких умов, які сприяли б приватним інвестиціям у державно-приватні проєкти. Тому державам, у яких такі юридичні рамки вже ство-

рені, важливо забезпечити, щоб законодавство було достатньо гнучким і враховувало необхідність пристосування до прогресу в різних секторах економіки й суспільних відносин.

У цьому аспекті потрібно відзначити, що Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року визначено, що державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, і відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [8].

Отже, в Україні правовими засадами взаємодії державних і приватних інституцій є Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство», інші законодавчі акти України, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Причому законодавством встановлено, що, якщо міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, які передбачені Законом України «Про державно-приватне партнерство», застосовуються правила міжнародного договору.

Зазначимо, що вітчизняне законодавство чітко встановлює, що державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції;
- виробництво, транспортування й постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво й/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на

Таблиця 1

Галузева структура проєктів публічно-приватного партнерства в Польщі (за даними Інституту державно-приватного партнерства)

Тип партнерства	Кількість, од	Частка, %
Концесія на будівництво	103	30,1
Концесія на послуги	85	24,9
ППП з державних закупівель	74	21,6
ППП в інших сферах	80	23,4
УСЬОГО	342	100

аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів і їх інфраструктури;

- машинобудування;
- збирання, очищення та розподілення води;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура і спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних та осушувальних систем;
- поводження з відходами, крім збирання й перевезення;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю;
- надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;
- виробництво й упровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих унаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції;
- установа модульних будинків і будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;
- надання освітніх послуг і послуг у сфері охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.

Крім того, вітчизняне законодавство передбачає, що за рішенням державного партнера державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які, відповідно до закону, дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям [9].

У цьому аспекті доречно порівняти дані Світового банку, згідно з якими найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства є житлово-комунальна сфера; виробництво і транспортування електроенергії; водопостачання й водовідведення; телекомунікації та інформаційні технології; будівництво й утримання автошляхів; енергозбереження; експлуатація будівель бюджетного сектору економіки (аеропорти, порти, тюрми, школи); охорона здоров'я та лікарні; вантажні й пасажирські перевезення; об'єкти для спорту й відпочинку; підряди у сфері оборони (водночас зазначається, що перелік основних об'єктів у сфері державно-приватного партнерства має тенденцію до зростання) [11].

Отже, можна констатувати, що чинне вітчизняне законодавство дає можливість до досить

широкого спектру застосування механізму ППТ. Але реальні результати виявляються надзвичайно скромними, що негативно впливає як на розвиток економіки, так і на розвиток суспільних відносин.

Тільки у 2010 році з прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено аспекти державної політики Уряду щодо широкого впровадження ППТ в Україні. Водночас потрібно відзначити, що, незважаючи на позитивну статистику щодо наявності сотень проектів ДПП в різних галузях економіки, з дати набуття чинності цим Законом (31 жовтня 2010 року) реально реалізується та знаходиться на різних стадіях підготовки мізерно невелика кількість проектів, що підготовлені прямо з використанням механізмів, запропонованих цим Законом. Однією з причин такого стану називали надмірну зарегульованість процедурних питань, відсутність визначення ознак державно-приватного партнерства, відсутність державної підтримки тощо. Щоправда у 2015 році внесені зміни до цього Закону, якими визначено ознаки державно-приватного партнерства, а саме:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією) за умови прийняття й виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- унесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства з джерел, не заборонених законодавством [9].

Крім того, законодавчо вдосконалено механізм державної підтримки. Українські урядовці чесно визнають, що, попри те що Україні розроблено нормативно-правову базу державно-приватного партнерства, реальні темпи його практичного застосування є незадовільними. Наявні проекти здебільшого стосуються здійснення поточних державних закупівель і не містять відчутних інвестиційних складників. Однією з основних причин такого стану справ є брак довіри до держави як ділового партнера через триваючу нестабільність державних фінансів, мінливість законодавства високий рівень корупції, у тому числі на рівні середньої ланки управління, яка є відпо-

відальною за виконання проектів державно-приватного партнерства. Нині відсутні сталі практики партнерства інститутів державного управління та громадянського суспільства в таких сферах, як формування державної політики, її моніторинг, громадський контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ з бюджетним фінансуванням тощо [7, с. 125–126]. Це потребує більш активного використання інструментарію ППП в ході державотворчих реформ, що відбуваються зараз в Україні. Наявні кроки й навіть план українського уряду є надзвичайно мізерними, адже в стратегічній Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» щодо зростання кількості запроваджених проектів ДПП значиться лише 5 одиниць на 2017 рік, 15 – на 2022 рік і 30 – на 2027 рік. І це при тому, що в Україні, наприклад, у 2011 році вже було запроваджено 6 таких проектів, а у 2012 році – 16! Виходить, наш уряд свідомо «знижує планку», замість того щоб орієнтуватися на лідерів (Велика Британія щорічно укладає до 80 нових угод про партнерство, причому в одній тільки сфері охорони здоров'я таких угод діє понад 30 [11, с. 44]).

А між тим досвід країн ЄС свідчить, що саме в ході публічного діалогу, однією з форм якого є державно-приватне партнерство, виникає задоволеність суспільства діяльністю державних і місцевих органів влади, котра, у свою чергу,

формує в громадян довіру до влади, стимулює їх до кращого виконання своїх обов'язків, а це є передумовою забезпечення добробуту в країні загалом [4, с. 52]. Отже, механізм ППП є одним із ключових елементів публічного (соціального) діалогу в дискурсивному просторі державної соціальної політики, що наближує Україну до Європи, сприяє формуванню соціально орієнтованої економіки та соціально відповідального врядування як визначальних елементів розбудови соціальної держави.

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що, незважаючи на те що в Україні наявний величезний потенціал щодо здійснення ППП в найбільш капіталомістких галузях економіки, системні недоліки чинного законодавства заважали його широкому використанню. Звідси – позитивний міжнародний досвід, насамперед Польщі та Великої Британії. Різноманітність концептуальних підходів до ППП має бути використана під час вирішення важливих завдань сучасної політики держави, дасть змогу економити бюджетні кошти й налагодити співпрацю держави та бізнесу.

Перспективи подальших досліджень у сфері ППП полягають у необхідності формування синергетичного ефекту в результаті співпраці держави й суб'єкта господарювання, що формує низку переваг для кожної сторони загалом і насамперед кожного громадянина зокрема.

Список літератури:

1. Варнавский В. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. Москва: ИМЭМО РАН, 2002. 189 с.
2. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, 2017. 106 с.
3. Дутко Н. Європейський досвід державно-приватного партнерства. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpp.pdf>.
4. Крутій О.М., Радченко О.В. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства: монографія. Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. 320 с.
5. Лазар Ю. Інвестиційний механізм розвитку соціальної відповідальності на засадах державно-приватного партнерства. Соціально-економічні проблеми і держави. 2013. Вип. 2 (9). URL: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13lyvdpp.pdf>.
6. Милль Дж.С. Основы политической экономии III. Москва: Прогресс, 1981. 448 с.
7. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна» / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ, 2017. 176 с.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні: Закон України від 24.11.2015 № 817-VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 16. Ст. 612.
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 58. Ст. 1988.
10. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 739. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2831.

11. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.
12. Bartosz Korbus, Dawid Zalewski. Analiza rynku ppp za okres od 2009 do 31 grudnia 2016. URL: http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents /Analiza_ryнку_PPP_31_12_2016.pdf.
13. Bazy projektów PPP. URL: http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony /baza_projektow_ppp.aspx/.
14. Review of the European PPP Market in 2017: European PPP Expertise Centre (EPEC). European Investment Bank, 2018. 16 p.
15. Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. London, 2007. 368 p.

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА:
CASE STUDY ИССЛЕДОВАНИЕ ПЕРЕДОВЫХ ПРАКТИК ДЛЯ УКРАИНЫ**

В статье рассматриваются проблемы формирования и реализации механизмов публично-частного партнерства в европейской практике государственного управления. На примере некоторых европейских стран обосновываются пути усовершенствования институциональных принципов содействия их осуществлению в Украине и определяются основы модернизации концептуальных подходов к решению проблемы усовершенствования публично-частного партнерства как европейской концепции успешной и эффективной модели государственного управления. Утверждается, что механизм публично-частного партнерства является одним из ключевых элементов социального диалога между государством и обществом, эффективной государственной социальной политики, ведущей Украину в Европу, способствует формированию социально-ориентированной экономики и социально ответственного управления.

Ключевые слова: государственно частное партнерство, публичное управление.

**THE EUROPEAN EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP:
A CASE STUDY OF BEST PRACTICES IN UKRAINE**

This article discusses the problems of forming and realization of public-private partnership mechanisms in the European practice of the Government, as well as by the example of some European countries justified ways of improvement institutional principles to facilitate their implementation in Ukraine and defines the basis of modernization of conceptual approaches to improve public-private partnership as a European concept of successful and efficient models public administration. Argues that the mechanism of public-private partnership is one of the key elements of social dialogue between the State and society, effective public social policies, leading Ukraine in Europe, contributes to a socially oriented economy and socially responsible management.

Key words: public private partnership, public administration.

Майсара Алкун

Міжрегіональна академія управління персоналом

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті обґрунтовано, що в процесі вдосконалення політико-управлінських відносин європейські держави зіткнулись із необхідністю проведення змін у системі державного управління, адміністративних та адміністративно-територіальних реформ з метою переорієнтації системи управління, яка базувалась на тоталітарних засадах. Відзначено, що реалізація європейськими країнами політико-адміністративних реформ дала позитивні результати, допомогла забезпечити ефективну роботу системи державного управління, мінімізувати корупцію, забезпечити неупередженість державної служби та зменшити вплив політичного чинника на вироблення й реалізацію управлінських рішень, а також суттєво знизити вплив олігархічних груп на прийняття політичних рішень. Обґрунтовано, що загалом зміни сприяли забезпеченню зростання ефективності, а також рівня активної діяльності, підзвітності й зацікавленості органів державної влади в найскорішому вирішенні питань, децентралізації та деконцентрації, подальшому розвитку місцевого самоврядування й визначенню його як основи модернізації сучасного публічного управління, підвищенню результативності діяльності органів державної влади, а також залученню представників недержавного сектору до надання послуг. Зарубіжний досвід підтверджує необхідність проведення змін у державі, які мають відбуватись поступово, проте цілеспрямовано.

Ключові слова: політико-управлінські відносини, громадянське суспільство, органи державної влади, електронна демократія.

Постановка проблеми. У процесі вдосконалення політико-управлінських відносин європейські держави зіткнулись із необхідністю проведення змін у системі державного управління, адміністративних та адміністративно-територіальних реформ з метою переорієнтації системи управління, яка базувалась на тоталітарних засадах. Реалізація європейськими країнами політико-адміністративних реформ дала позитивні результати, допомогла забезпечити ефективну роботу системи державного управління, мінімізувати корупцію, забезпечити неупередженість державної служби та зменшити вплив політичного чинника на вироблення й реалізацію управлінських рішень, а також суттєво знизити вплив олігархічних груп на прийняття політичних рішень. Загалом зміни сприяли забезпеченню зростання ефективності, а також рівня активної діяльності, підзвітності й зацікавленості органів державної влади в найскорішому вирішенні питань, децентралізації та деконцентрації, подальшому розвитку місцевого самоврядування й визначенню його як основи модернізації сучасного публічного управління,

підвищенню результативності діяльності органів державної влади, а також залученню представників недержавного сектору до надання послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління займалися такі вчені, як О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутій, Н. Нижник, О. Семьоркіна, В. Ребкало, Ю. Сурмін, В. Тертичка та інші. Віддаючи належне проведеним вітчизняними і зарубіжними науковцями дослідженням, варто зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, недовіри різних соціальних спільнот до органів державної влади виникає потреба в розробці нових механізмів залучення потенціалу громадянського суспільства до формування й реалізації державної політики, які б ураховували як сучасні світові тенденції, так й українські реалії.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз європейського досвіду вдосконалення політико-управлінських відносин держави і громадян-

ського суспільства та розгляд можливостей його застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи поняття «електронної демократії» в широкому сенсі, можемо сказати, що вона передбачає залучення громади до вирішення державно-управлінських проблем за допомогою сучасних інформаційних технологій [1]. Отже, з перспективних шляхів залучення громадськості до формування й реалізації державної політики в країнах Європи з високим рівнем розвитку громадянського суспільства та взаємодії з державою є запровадження й розвиток системи *електронного урядування*.

Українським урядом теж схвалена Концепція розвитку електронного урядування в Україні [2]. Цією Концепцією визначені різні напрями, механізми й терміни створення ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів і потреб фізичних і юридичних осіб, удосконалення системи державного управління, підвищення рівня конкурентоспроможності і стимулювання соціально-економічного розвитку держави. Ураховуючи той факт, що Україна зацікавлена в тому, щоб Європейський Союз сприймав її як рівноправного партнера, і намагається виконати всі умови для вступу до Європейського Союзу, включаючи створення державного управління на основі електронного урядування, вдосконалення цього типу управління дасть змогу країні бути більш конкурентоспроможною в мінливих умовах економічного середовища нашої держави.

Але Україна у сфері державних електронних послуг відстає не тільки від світових лідерів, а й від більшості розвинутих країн. Згідно з останнім дослідженням Організації Об'єднаних Націй щодо розвитку електронного урядування, Україна посіла лише 62 місце серед 193 країн [3]. На нашу думку, це також говорить про недостатній рівень залучення громадянського суспільства до формування й реалізації державної політики. Наприклад, якщо електронне урядування в Україні поки що здійснюється на рівні надання електронних та адміністративних послуг, то з метою залучення громадянського суспільства до формування й реалізації державної політики перспективним було б використати такі напрями електронного урядування, як *електронна суспільна співпраця* (приклад – Данія) [4; 5]. У цьому випадку спільні рішення, висунуті «електронною державою», регіонами й органами місцевого самоврядування повинні опрацьовуватись разом. Не обов'язково,

щоб кожен державний орган чи установа створювала власні системи; замість цього, краще скористатися досвідом і технологіями в державах, де вже винайдені ефективні загальні рішення. Але це можливо тільки тоді, коли буде ефективна координація заходів з оцифрування між органами державної влади, регіональною владою та органами місцевого самоврядування. Використовуючи перспективні механізми залучення громадянського суспільства до формування державної політики на прикладі Данського уряду, українська влада має навчитися безперервно реагувати на потреби користувачів через спеціальні консультативні центри й комунікативні групи, користуватися послугами приватного сектору, у якого вже є досвід у реалізації інформаційно-телекомунікаційних рішень. Уряд України має встановити прямий діалог з громадянами. Більш широке залучення громадянського суспільства до державної політики й формування уряду (на прикладі Данії) є перспективним для нашої держави – це служба обговорення проектів електронних послуг, де можуть бути навіть запропоновані нові закони також. Ця послуга може бути розміщена в окремому блоці «Громадяни й уряд». Крім того, поряд з обговоренням проектів, законів і послуг ввести такі послуги: конференції онлайн, електронні звернення, онлайн-залучення об'єднань громадян до участі в громадських радах державних органів, онлайн-прийом громадян керівниками державних органів тощо.

До перспектив залучення потенціалу громадянського суспільства до формування державної політики можемо зарахувати також різні форми консультацій з громадськістю. Багато європейських країн (Польща, Швеція, Болгарія, Нідерланди, Франція та ін.) проводять їх з метою залучення громадян до участі в управлінні державою, забезпечення гласності, відкритості й прозорості в діяльності владних структур, сприяння їх діалогу з громадськістю, урахування думки населення під час підготовки і прийняття органами державної влади рішень з важливих питань державного й суспільного життя [6]. Разом із тим обов'язково мають проводитися консультації з питань нормативно-правового характеру, що лежать у площині прав і свобод громадян, державних і місцевих політичних рішень економічного, соціального й культурного розвитку та рішень щодо їх виконання й використання органами влади бюджетних коштів.

У країнах Європейського Союзу однією з найпоширеніших форм залучення потенціалу

громадянського суспільства до формування державної політики є *громадські слухання*. Вони також використовуються в Україні, але через недосконалість технологічного процесу прийняття рішень шляхом проведення громадських слухань, відсутність чіткого механізму реалізації їх результатів, недостатню матеріально-технічну базу та низький рівень обізнаності громадськості про проведення громадських слухань, по суті, залишаються формальною подією [7]. Отже, щоб громадське обговорення в Україні й надалі не лишалися формальними, під час його проведення доцільно порушувати питання, які дійсно зачіпають інтереси широкого кола громадськості. Вони також мають бути добре підготовленими інформаційно й організаційно (забезпечення репрезентативності груп населення з урахуванням соціальної структури суспільства, об'єднань громадян, що проводять свою діяльність у певній галузі (сфері) чи регіоні). Публічні *громадські обговорення* можуть відбуватися

також у формі конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, круглих столів, зустрічей з громадськістю, онлайн-конференцій.

Висновки. Отже, можна підсумувати, що вибір Європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямі європейської цивілізаційної моделі, що передбачає складний демократичний перехід до політично-організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності й політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Усі ці якісні зміни в структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління, що передбачає насамперед докорінну зміну формату спілкування держави і громадян. І підґрунтям такого нового «формату» має стати формування ефективної й результативної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям.

Список літератури:

1. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія: навч. посіб. / за заг. ред. докт. наук з держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. Київ: НАДУ, 2015. 66 с.
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>.
3. United Nations E-government Survey 2016. UN E-Government Knowledgebase. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>.
4. Громадянство, міграція, переїзд. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <http://my.gov.ua>.
5. Чукут С.А., Полярна В.Л. Кращі європейські практики впровадження електронного урядування: досвід Данії. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 24. С.140–145.
6. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. URL: http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf.
7. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження: навч.-наук. вид. / В.А. Ребкало (кер. авт. кол.) та ін.; за заг. ред. В.В. Тертички, В.А. Шахова; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ; Львів: НАДУ, 2012. 352 с. С. 326–348.

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье обосновано, что в процессе усовершенствования политико-управленческих отношений европейские государства столкнулись с необходимостью проведения изменений в системе государственного управления, административных и административно-территориальных реформ с целью переориентации системы управления, базировавшейся на тоталитарных началах. Отмечено, что реализация европейскими странами политико-административных реформ дала позитивные результаты, позволила обеспечить эффективную работу системы государственного управления, минимизировать коррупцию, обеспечить беспристрастность государственной службы и уменьшить влияние политического фактора на выработку и реализацию управленческих решений, а также существенно снизить влияние олигархических групп на принятие политических решений. Обосновано, что суммарно изменения способствовали обеспечению возрастания эффективности, а также уровня активной деятельности, подотчетности и заинтересованности органов государственной власти в скором решении вопросов, децентрализации и деконцентрации местного самоуправления, определению его как основы модернизации современного публичного управления, повышению результативности деятель-

ности органов государственной власти, а также привлечению представителей негосударственного сектора к предоставлению услуг. Зарубежный опыт подтверждает необходимость проведения изменений в государстве, которые должны происходить постепенно, но целенаправленно.

Ключевые слова: политико-управленческие отношения, гражданское общество, органы государственной власти, электронная демократия.

EUROPEAN EXPERIENCE IN IMPROVING THE POLITICAL AND MANAGERIAL RELATIONS BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY

It is justified that in the process of improving the political and administrative relations, European states have come up against the need to make changes in the system of state administration, administrative administrations and administrative reforms with a view to reorienting the system of governance based on the principles of the economy. It is noted that the implementation of political and administrative reforms by European countries has yielded positive results and allowed to ensure the effective functioning of the public administration system, to minimize corruption, to ensure impartiality of the civil service and to reduce the influence of the political factor on the development and implementation of managerial decisions, and also significantly reduce the influence of oligarchic groups on acceptance of political decisions. It is justified that, in summary, the changes contributed to ensuring the increase in efficiency, and also to the level of activity, accountability and interest of public authorities in the soonest resolution of issues, decentralization of the deconcentration of local self-government and its definition as the basis for modernizing modern public administration, increasing the results of the activities of public authorities, and also to involve non-state sector proponents in the provision of services. Foreign experience confirms the need for changes in the state, which should occur gradually, but purposefully.

Key words: political-management relations, civil society, public authorities, e-democracy.

Марусіна О.С.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ІННОВАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ – НАЙВАЖЛИВІША УМОВА ПРОГРЕСИВНОГО СУСПІЛЬНОГО ПОСТУПУ

У статті обґрунтовано, що радикальні трансформації сучасних суспільств, особливо постіндустріальних, так званих перехідних (від індустріального до інформаційного типу), потребують якісно нового наукового знання, інноваційної практичної діяльності, нового за своєю сутністю фахівця й водночас нової системи управління всіма суспільними процесами.

Ключові слова: державне управління, сучасна вища освіта, інноваційний розвиток.

Постановка проблеми. У процесі вдосконалення політико-управлінських відносин успішне вирішення завдань розвитку сучасної вищої освіти докорінно змінює всю систему освіти, особливо вищої, яка в умовах глобалізації та інформатизації набуває дійсно інноваційного характеру. «Історичні зміни, що відбулися в суспільстві в останні десятиріччя, – пише відомий український філософ В. Андрущенко, – потребують поступу освітньої системи, який би забезпечив її ходу в ногу з часом, з відповіддю на виклики, які формує нинішня і прийдешня епоха» [10, с. 231].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою вдосконалення політико-управлінських відносин щодо розвитку сучасної вищої освіти займалися такі вчені, як А. Вербицький, М. Гриньова, І. Зимня, Г. Єней, В. Моторіна, О. Овчарук, О. Трофименко та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз інноваційного контексту розвитку сучасної вищої освіти як важливої умови прогресивного суспільного поступу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інновації в освіті – це «процес творіння, запровадження та поширення в освітній практиці нових ідей, засобів, педагогічних та управлінських технологій, у результаті яких підвищуються показники (рівні) досягнень структурних компонентів освіти, відбувається перехід системи до якісно нового стану» [3, с. 338]. Якісно новий стан вищої освіти має, на нашу думку, забезпечувати: а) реальні потреби особистості в її становленні, розвитку та самореалізації; б) реальні потреби суспільства в його поступальному прогресивному розвитку.

Фактично вважається, що інноваційний розвиток в освіті, в тому числі вищій, по-справжньому з'являється із зародженням у другій половині XIX століття так званої експериментальної педагогіки [5], а щодо безпосередньо інноваційного аспекту вищої освіти, то ці процеси найпомітніше стали даватися взнаки в середині XX століття, в процесі інтенсивного розвитку ринкової економіки. У подальшому – на початку XXI століття, в умовах інформатизації суспільств, інноваційний розвиток освіти величезною мірою прискорився.

Немало фахівців, які розробляють проблеми інноваційного розвитку освіти, в тому числі вищої, вважають, що за основу інноваційного розвитку треба брати глобальний аспект функціонування людства. Так, М. Головатий, зокрема, пише: «Загальноцивілізаційні, або глобалізаційні процеси в освіті мають місце, оскільки реально дається взнаки економічна інтеграція, міжнародна мобільність людей, зростання міжнародних комунікаційних потоків, поширення та інтернаціоналізація культурних послуг (масова культура), розвиток міжнародних організацій. Саме ці та інші процеси спричинили явище, яке отримало назву «глобалізація освіти».

Інтернаціоналізація, глобалізація освіти найперше, на думку харківських учених, стосується: 1) стратегій розвитку міжнародних відносин між навчальними закладами; 2) проблем транснаціональної освіти; 3) міжнародних гарантій якості освіти; 4) регіональної й міжрегіональної кооперації; 5) інформаційних і комунікаційних технологій освіти; 6) поліпшення рівності й доступу до вищої освіти [6, с. 113]. Зрозуміло, що саме

перераховані складники обумовлюють суть, зміст, характер, практичні аспекти інноваційного розвитку вищої освіти. Відомий фахівець у сфері вищої освіти П. Скотт доречно акцентує увагу на тому, що «глобалізація – це взагалі, можливо, найбільш фундаментальний виклик, із яким зіткнулася вища школа за всю понад тисячолітню історію свого існування» [8, с. 3]. А польська дослідниця цих процесів Моніка Яворська зазначає, що система освіти сама здатна впливати на глобалізацію, формуючи лінію майбутньої культури, економіки, політику регіону, держави і світу загалом [11, с. 9]. Тобто йдеться також і про об'єкт – об'єктні відносини, взаємозумовленість, взаємовплив вищої освіти й глобалізації.

Суттєво важливо й те, що у вищій освіті у ХХІ столітті характерною тенденцією, також пов'язаною з її інноваційним характером, є динамічна зміна системи цінностей. При цьому така система все більше демонструє перехід від старої системи матеріальних цінностей, до нової, гуманістичної системи, основу якої становлять інформація та знання. На цьому роблять великий акцент такі вчені, як О. Білорус, Д. Сорос [9], О. Скаленко [8] та багато інших. Як пише українська дослідниця С. Касьянова, «освіта все більше перетворюється на відкриту систему, що здатна існувати лише за наявності активного суб'єкта. Покладатися лише на затвердження освітніх стандартів, як і наздоганяти вимоги ринку праці, ресурсно небезпечно для всього суспільства. Адже саме освіта перетворюється на своєрідний барометр реальної погоди у соціумі, пов'язаної з класичними змінами інформаційної епохи» [4, с. 66].

Інноваційний характер вищої освіти величезною мірою зумовлюється тим, що вона все більше набуває ознак полікультурності. Явище полікультурності в освіті загалом було предметом дослідження ще таких великих педагогів, гуманістів, як Г. Ващенко, В. Винниченко, Б. Грінченко, М. Драгоманов, С. Русова, В. Сухомлинський, Я. Чепіга та інші. Нині цей феномен – «полікультурна освіта» – набуває якісно нових ознак і суттєво визначає зміст, характер освіти, особливо вищої, що найтісніше пов'язана з формуванням громадянської позиції майбутнього фахівця. Полікультурна освіта, визначає українська дослідниця Н. Чернуха, ґрунтується на неупередженості, взаєморозумінні, відсутності маніпулювання, усвідомленні й згоді з різноманіттям інших культур, релігій і мов, повазі до них. За своєю сутністю полікуль-

турна освіта передбачає оволодіння особистістю системою національних і загальнонаціональних, загальнолюдських цінностей, комунікативних та емпіричних умінь, що дають їй змогу здійснити міжкультурну взаємодію й постійно виявляти розуміння особливостей інших культур, зокрема толерантність стосовно інших націй, національностей, носіїв інших культур.

В узагальненому плані моделі управління освітою загалом і вищою освітою безпосередньо історично формувалися й виглядають так:

1. На початку ХХ століття, фактично в індустріальну епоху суспільного розвитку, моделі управління освітою базувалися на критеріях економічної й педагогічної ефективності:

а) моделі економічної ефективності – це моделі класичного адміністративного управління освітою, коли заклади вищої освіти здебільшого розуміються як специфічні закриті системи;

б) моделі психологічної ефективності. Тут домінуючими були принципи біхевіоризму, а навчальні заклади вже розглядалися як напівзакриті системи.

У 70–80 роках ХХ століття сформувалися моделі управління освітою, які базувалися на критеріях гнучкості, релевалентності. Це своєрідні теорії розвитку, управління розвитком. Заклади вищої освіти вже розглядалися як відкриті, адаптивні системи, функціонування яких обумовлене конкретними суспільними ситуаціями. Коли ведуть мову про релевалентність системи управління, то систему, якою керують, розглядають як багатоелементну, де тісно взаємодіють окремі її складники;

– централізована модель управління освітою в колишньому СРСР, у країнах так званого соціалістичного табору. За цією моделлю освіта розглядалася головним чином як виробничий процес.

2. У кінці ХХ століття сформувалися дві основні моделі управління освітою, в тому числі вищою, – централізована й децентралізована:

а) централізована. Нині такі системи досить успішно функціонують у Франції, Японії, Італії, Нідерландах, в інших країнах. За таких систем більшість організаційно-управлінських функцій управління освітою зосереджується в Міністерствах освіти (назви цих міністерств різні – науки й освіти; освіти, молоді і спорту тощо);

б) децентралізована система управління освітою. Найяскравіше така модель управління виглядає в США, де державне управління освітою найбільше сконцентровано в руках регіональних і місцевих влад (влад штатів).

Є немало й так званих особистісних класифікацій моделей систем освіти й управління нею. Американський дослідник Д. Тейлор, наприклад, уважає, що існують такі моделі: модель «державо-контролер», «державо-наглядач», «ринкова модель» управління тощо. А відомі голландські дослідники цієї проблематики А. Горницька та Т. Маасен доводять, що таких моделей загалом існує всього чотири, а саме: «раціональна держава-суверен», «контрольно-плюралістична держава», «інституційна держава», модель «класичної ліберальної держави».

Що є певною мірою спільним, інтегративним для вищезгаданих та інших моделей управління в освіті й управління самою освітою? Ідеться про методи управління, хоча серед фахівців і відсутня досить єдина точка зору щодо класифікації таких методів, а також того, які з них варто розглядати як основні чи другорядні (допоміжні). Якщо спробувати звести такі методи до певної єдності, то вони виглядають так: економічні; організаційно-адміністративні; соціально-психологічні; соціального регулювання тощо.

Є велика потреба, врешті, глибокого аналізу моделей (систем) управління закладами вищої освіти безпосередньо. Згідно з раніше наявними й тими, що розвиваються сьогодні, системами управління в закладах вищої освіти, виділяють декілька таких систем, а саме: авторитарна, адміністративна; дивізійна; інноваційно-демократична. Викладемо їх специфіку:

а) авторитарна система управління. Така система може мати місце й бути досить принагідною на етапі початкового становлення ЗВО, формування його колективу, напрацювання певного досвіду навчання та професійної підготовки фахівців. З часом, однак, така форма управління виявляється суттєвим гальмом у розвитку ЗВО. Таке управління можна назвати ще «управління за цілями». «Фактично керівник будь-якого підрозділу, – пише Т. Мостенська, – отримує планове завдання, виходячи з необхідності виконання завдань вищої ланки». Таку концепцію (авторитарного управління) вперше ґрунтовно опрацював П. Друкер. Її основу становить відоме «дерево цілей організації», де всі структури такої організації чітко взаємно підпорядковані одна одній;

б) адміністративна система управління. У чистому вигляді такого управління не існує. Воно завжди пов'язане із застосуванням певних нормативних актів (постанов, наказів, розпоряджень тощо). Їх називають ще організаційно-

розпорядчими й поділяють на регламентаційні, розпорядчі та нормативні. Перші пов'язані з розмежуванням окремих елементів системи. Другі – розпорядчі – відображають відповідне використання організаційних зв'язків, їх поточне коригування (постанови, накази, рішення). Треті – нормативні – це своєрідне доповнення до регламентаційних і розпорядчих, використовуються з метою забезпечення стабільності функціонування організації. Нормативні методи безпосередньо пов'язані з певними стандартами, лімітами, нормами, класифікаторами, без них фактично неможливо впорядкувати роботу будь-якої структури, організації;

в) дивізійна система управління. Це – своєрідне поєднання оригінальних ланок, які мають відповідну свободу дій, однак управляються централізовано. Ефективність функціонування такої системи досягається за рахунок децентралізації освітнього процесу за напрямками й централізованого оцінювання результатів роботи, гнучкості й адаптації до змінного середовища, диверсифікації за напрямками освітнього процесу в ЗВО, орієнтації на оперативне прийняття рішень, утворення таких організаційних умов, що забезпечують необхідний міждисциплінарний підхід, орієнтують на освоєння нових напрямів і технологій навчання. Указана система управління безпосередньо зорієнтована на забезпечення належної якості освіти. «По-перше, – пише Т. Лукіна, – воно (управління якістю освіти – О. М.) має забезпечити якість усіх параметрів освітнього процесу й освітньої підготовки випускника навчального закладу як кінцевого результату діяльності системи освіти, задовольнивши його освітні потреби. По-друге, повинно забезпечити максимально ефективне використання капіталовкладень і ресурсів і результативне функціонування системи освіти як соціальної системи»;

г) інноваційно-демократична система управління вищою освітою нині лише формується, а тому належного обґрунтування, пояснення ще не має. Під нею розуміємо систему, яку можна отримати за рахунок: а) оптимальної самостійності й самоврядності ЗВО та системи вищої освіти; б) максимального впровадження інноваційних систем і методів навчання; в) щонайтіснішого зв'язку ЗВО, системи вищої освіти із сучасним народним господарством.

Полюкльтурність у вищій освіті набуває все більшого значення за тієї обставини, що більшість суспільств стають, по суті, все більш багатонаці-

ональними, багатоетнічними, відмічає в монографії І. Бахов [1].

Висновки. Отже, з огляду на викладене вище, можемо резюмувати таке:

1. Сучасна вища освіта у світі, в Україні безпосередньо радикально трансформується в умовах потужних глобалізаційних, інтеграційних процесів. Ці трансформації стосуються суті, змісту,

характеру й соціального призначення вищої освіти, її практичного здійснення.

2. Подальше вдосконалення, підвищення соціального статусу, рівня вищої освіти неможливе без відповідного її інноваційного оновлення. Таке оновлення має глобальний і національний характер, але головним чином відбувається на рівні вищого навчального закладу, має свою специфіку й характер.

Список літератури:

1. Бахов І.С. Освіта у європейському полікультурному середовищі. Становлення і розвиток української державності: зб. наук. праць / МАУП. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2018. 498 с.
2. Головатий М.Ф. Цивілізаційні та національні вектори освітнього процесу України у сучасну добу. Освіта у ХХІ столітті: шляхи розвитку / МАУП. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2010. 161 с. С. 5–10.
3. Romanenko Y.A., Chaplay I.V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy. Науковий вісник Полісся. 2016. № 3. С. 134–139.
4. Касьянова С.П. Змінний характер цінностей системи освіти постіндустріального суспільства. Освіта у ХХІ столітті: шляхи розвитку / МАУП. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2010. 161 с. С. 63–66.
5. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Київ: Знання, 2005. 421 с.
6. Курс лекцій по соціології образования: учеб. пособ. для высш. учеб. заведений / Нар. укр. акад.; под общей ред. В.И. Астаховой. Харьков: Изд-во НУА, 2003. 424 с.
7. Скаленко О.К. Глобальна інформаційна основа управління процесами світового розвитку. Діалог цивілізацій. Київ, 2014. 399 с.
8. Скотт П. Глобализация и университет. Вестник высшей школы «Alma Mater». 2000. № 4. С. 3–8.
9. Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности / пер. с англ. Москва, 1999. 512 с.
10. Ціннісний дискурс в освіті в епоху глобалізації та інформаційної революції. Вибрані публікації представників наукової школи академіка АПН України, доктора філософських наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Віктора Андрущенка. Київ: Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, 2009. 350 с.
11. Яворська М. Гармонізація адміністрування у сучасному вищому навчальному закладі: відповіді на виклики часу: монографія. Київ-Лодзь: «Центр учбової літератури», 2017. 288 с.

ИННОВАЦИОННЫЙ КОНТЕКСТ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ – ВАЖНОЕ УСЛОВИЕ ПРОГРЕССИВНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

В статье обосновано, что радикальные трансформации современных обществ, особенно постиндустриальных, так называемых переходных (от индустриального к информационному типу), требуют качественно нового научного знания, инновационной практической деятельности, нового по своей сути специалиста и одновременно новой системы управления всеми общественными процессами.

Ключевые слова: государственное управление, современное высшее образование, инновационное развитие.

INNOVATIVE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF MODERN HIGHER EDUCATION IS A MORE IMPORTANT CONDITION FOR PROGRESSIVE SOCIAL PROGRESS

It is substantiated that radical transformations of modern societies, especially post-industrial, so-called transitional ones (from the industrial to the informational type) require qualitatively new scientific knowledge, innovative practical activity, new in its essence of a specialist and, at the same time, a new system of management of all social processes.

Key words: state administration, modern higher education, innovative development.

Марушева О.А.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ У БУДІВНИЦТВІ

У статті аналізуються дослідження формування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в контексті публічного адміністрування, який потребує високого рівня конкретизації, що вимагає використання системи сучасних методологічних засобів. Відзначено, що важливим методологічним аспектом державного регулювання відносин у будівництві є зв'язок між метою та досягнутим результатом, сутність якого полягає в тому, що вони ніколи не бувають абсолютно ідентичними. Доведено, що невідповідність мети та результату є фундаментальною характеристикою державного регулювання, що визначає його безперервний характер, оскільки кожен досягнутий результат неминуче встановлює нові цілі, які потребують реалізації в умовах, що змінюються.

Ключові слова: державне управління, методологія наукових досліджень, соціально-економічні відносини, будівництво, інвестиційно-будівельний процес.

Постановка проблеми. З огляду на сучасні умови розвитку ринкових відносин у будівельній сфері необхідним є запровадження нових підходів до регулювання взаємин між учасниками будівельного процесу, а саме інвесторами, замовниками, забудовниками, проектувальниками та підрядними організаціями. Рентабельність будівництва є головною умовою їх успішного функціонування. Для досягнення цих цілей необхідно розробити механізм регулювання взаємин. Соціальні та економічні зміни в Україні вимагають доопрацювання наявних, а також введення нових механізмів державного регулювання між усіма учасниками інвестиційно-будівельного процесу [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій школі Національної академії державного управління при Президентові України сформувались суттєві здобутки з методології державного управління, що стало підґрунтям формування методологічних засад державного і муніципального управління та ключовими напрямками розвитку регіонів [2]. Але структурні перетворення в будівельній діяльності та економіці країни загалом, високий динамізм суспільних процесів і надалі потребують розвитку методологічних знань з організації процесів управління у напрямі розвитку та вдосконалення відносин у цій сфері. Це надає об'єктивності потребі подальшого пошуку і накопичення методологічних засад формування

механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в контексті публічного адміністрування.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є аналіз методології дослідження формування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в контексті публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Визначення «методологія» містить у собі два змістовні значення: перше значення характеризує методологію як систему певних знань, прийомів і способів, які використовуються в тій чи іншій сфері діяльності (в економіці, соціології, управлінні тощо). Друге значення характеризує методологію як загальну теорію методів, систему, яка дає змогу пізнати реальну дійсність або як вчення про використання принципів, методів, категорій, законів діалектики і науки щодо процесу пізнання і практики в інтересах набуття нових знань [3].

Вітчизняні науковці розглядають «методологію дослідження» як учення про науковий метод пізнання; системи наукових принципів, на основі яких базується дослідження і здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів і прийомів [4]; певний план дій [5]; принципи побудови методів дослідження і їх наукове узагальнення [6]; концептуальна основа, яка забезпечує отримання максимальної і завчасної інформації про процеси і явища, що досліджуються [7].

Для успішного проведення наукового дослідження, а також для отримання справжнього його результату необхідною умовою є правильне визначення методів дослідження, прийомів, засобів, способів вирішення наукових завдань. Вони використовуються для пізнання предмета науки з метою отримання об'єктивних, істинних, багатоаспектних знань. Методологічні основи соціально-економічних відносин у будівництві являють собою певні теоретичні блоки, що розкривають сутність та значення системи методологічних способів і прийомів пізнання, які застосовуються для дослідження предмета цієї науки.

У вивченні державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві науковці, як правило, застосовують порівняльно-правовий метод дослідження, що містить у собі порівняльний аналіз організаційного функціонування владних органів різних країн. З огляду на позитивний досвід зарубіжних країн розроблюються практичні рекомендації для вдосконалення та регулювання системи суспільних відносин у будівельній галузі України.

У разі застосування методу формально-логічного аналізу стає можливим виявити рівень відповідності процесів виникнення, функціонування й розвитку державно-правових явищ законам формальної логіки.

Формально-юридичний метод дає змогу проаналізувати, наскільки реалії будівництва відповідають нормативно-правовим вимогам, встановленим державним регулюванням, він застосовується для встановлення змісту правових норм, що закріплюють організацію діяльності органів державної влади та аналізу практики їх застосування на всіх етапах будівельного процесу.

Під час вивчення державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві застосовують також і інші методи, такі як дедукція, індукція, аналіз, синтез, сходження від абстрактного до конкретного.

Для вивчення державного регулювання соціально-економічних відносин та державно-правових явищ у будівництві застосовують багато інших методів, що розробляються в межах конкретних, окремих наук. Наприклад, статистичний, математичний, метод конкретно-соціологічних досліджень, моделювання, кібернетичний та інші. Застосування цих методів дає змогу для отримання більш глибоких знань і сприяє розвитку широкого спектра дослідження. Зокрема, за використання статистичного методу можна побачити кількісні показники, які відображають ста-

тистичні дані стану та динаміки досліджуваних явищ та процесів державно-правових інститутів, а також дають змогу проаналізувати етапи та тенденції розвитку аналізованих об'єктів.

Застосовуючи метод конкретно-соціологічних досліджень, можна зробити висновки щодо ефективності та продуктивності діяльності будівництва. Для досягнення цієї мети використовують спостереження, анкетування, проводять збір, обробку та аналіз документальної інформації щодо роботи органів публічної влади.

Кібернетичний метод пов'язаний із використанням сучасних інформаційних технологій та засобів для дослідження роботи апарату управління. Він характеризує рівень використання в управлінському апараті сучасних понять і технічних засобів кібернетики.

Для пошуку шляхів удосконалення структури, функцій та регулювання державно-правових явищ у будівництві також застосовують метод моделювання. При цьому створюють уявну модель відносин, аналізуючи яку можна досягти удосконалення регулювання відносин у будівництві [8].

Сфера будівництва є однією із найважливіших системоутворюючих галузей промисловості, що формує засади для економічного зростання країни. Будівництво створює основні передумови для стимулювання розвитку інших галузей економіки, що є суміжними, забезпечує зайнятість населення тощо. Зокрема, будівництво має мультиплікативний ефект для залучення інвестицій і створення нових робочих місць в інших галузях виробництва. Саме ці обставини роблять актуальною тему цього дослідження та підкреслюють необхідність аналізу державного управління ризиками у будівництві у такому напрямі [9].

Під методами наукового дослідження розуміється сукупність пізнавальних правил і прийомів, реалізованих у вигляді взаємопов'язаних операцій, призначених для отримання нових знань, що складається з трьох етапів: дослідження, доказ, пояснення, що визначає розуміння того, як функціонує об'єкт наукового дослідження.

Методологію дослідження формування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в контексті публічного адміністрування можна віднести до спеціальної методології пізнання формування механізму нормативно-правового регулювання, побудованого з урахуванням загальної методології наукового пізнання, що розкриває загальні закони наукового пізнання і ґрунтується на методології науки державного управління.

Зазначена методологія перебуває в колі наукових інтересів учених, практиків, державних службовців, управлінців, економістів, політиків і на концептуальному рівні будується як логічна, послідовно структурована система взаємопов'язаних, несуперечливих підходів і методів. Ці методи дадуть змогу уточнити сучасне розуміння поняття «формування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин», визначити його складники, взаємозв'язки і взаємодію між ними. Також завдяки цим методам можна визначити чинники впливу й отримати розуміння елементів побудови таких механізмів регулювання, умов їх успішної реалізації, знайти підходи до пошуку шляхів їх постійного удосконалення і розвитку [10].

Методологічна обґрунтованість, чітка структурованість, змістовність і логічність побудови досліджень дасть змогу отримати нові корисні знання і сформулювати уяву і шляхи подальшого розвитку соціально-економічних відносин, запропонувати нові механізми й інструменти зміцнення таких відносин у будівництві.

Опрацювання наявних методологічних розробок українських і зарубіжних учених дає змогу виокремити й обґрунтувати методологію шляхів подальших наукових розвідок будь-якої складної проблеми, у цьому разі – формування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівельній діяльності.

Першочерговість та важливість методу в наукових дослідженнях підкреслили багато вчених. Зокрема, І. Павлов (1849–1936) відзначав: «Метод – це перше, головне. Саме від вибору методу залежить уся серйозність дослідника. За вдало підбраного методу і не дуже талановита людина робить неможливе геніальним, а якщо,

навіпаки, не коректно підібраний метод, то й геніальна людина буде працювати марно і не отримає цінних, точних даних». Отже, термін «метод» у широкому сенсі означає «шлях до чогось» або спосіб дії суб'єкта в будь-якій його формі. Іншими словами, метод – це спосіб, шлях пізнання та практичного перетворення дійсності, система прийомів і принципів, що регулюють практичну та пізнавальну діяльність людей. Отже, ми можемо констатувати, що метод зводиться до набору визначених правил, прийомів, методів і норм знання та дії. Це певна система приписів, принципів, вимог, які мають орієнтувати суб'єкт пізнання на вирішення конкретної наукової та практичної задачі для досягнення певного результату в конкретній галузі людської діяльності. Г. Гегель зазначав, що метод є засобом, за допомогою якого суб'єкт співвідноситься з об'єктом дослідження [11].

Висновки. Дослідивши методологічні засади формування механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в контексті публічного адміністрування, ми дійшли висновку, що механізм нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві має базуватися на використанні таких методів, які б дали змогу мінімізувати можливий негативний вплив та максимально реалізувати позитивні ефекти від нормативно-правового врегулювання соціально-економічних відносин, що виникають між суб'єктами будівельного процесу для будівельної галузі загалом. Подальші дослідження щодо форм та методів державного регулювання соціально-економічними відносинами у будівництві мають бути спрямовані на визначення конкретних напрямів вдосконалення механізмів державного впливу та підвищення їх ефективності для подальшої стабілізації будівельної галузі.

Список літератури:

1. Экономика строительства: учебник / под общей ред. И.С. Степанова. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт-Издат, 2007. 620 с. URL: https://stud.com.ua/19014/ekonomika/kontraktni_dogovirni_vidnosini_budivnitstvi
2. Методологія державного управління: словник-довідник / уклад. В.Д. Бакуменко та ін. К.: НАДУ, 2004. 196 с.
3. Баскаков А.Я. Методология научного исследования: учебн. пособ. / А.Я. Баскаков, Н.В. Туленков. К.: МАУП, 2002. 206 с.
4. Шейко В.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підручн. / В.М. Шейко, Н.М. Кушнарченко. 6-те вид., перероб. і доповн. К.: Знання, 2008. 310 с.
5. Свердан М.М. Основи наукових досліджень: навч. посіб. / М.М. Свердан, М.Р. Свердан. Чернівці: Рута, 2006. 352 с.
6. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь. / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовской, Е.Б. Стародубцева. 4-изд., перераб. и дополн. М.: Инфра-М, 2005. 480 с.
7. Борисенко О.П. Зовнішньоекономічна політика держави: концепція, стратегія, механізми реалізації: монограф. Донецьк: Юго-Восток, 2012. 404 с.

8. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С.Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с.
9. Непомнящий О.М. Методологія дослідження державного регулювання в контексті управління ризиками у будівництві / О.М. Непомнящий, О.В. Медведчук. Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління 2018. № 1 (78). С. 15–19
10. Бобровська О.Ю. Методологічні засади дослідження економічної політики розвитку регіонів. / О.Ю. Бобровська, С.В. Корнієвський. Університетські наукові записки: часопис Хмельн. ун-ту управління та права. Хмельницький, 2013. № 4 (48). С. 453–459
11. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень. Курс лекцій. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.

ОСОБЕННОСТИ МЕТОДОЛОГИИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ОТНОШЕНИЯМИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

В статье анализируются исследования формирования механизма нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве в контексте публичного администрирования, который требует высокого уровня конкретизации, использования системы современных методологических средств. Отмечено, что важным методологическим аспектом государственного регулирования отношений в строительстве является связь между целью и достигнутым результатом, сущность которого заключается в том, что они никогда не бывают абсолютно идентичными. Доказано, что несоответствие цели и результата является фундаментальной характеристикой государственного регулирования, определяет его непрерывный характер, поскольку каждый достигнутый результат неизбежно устанавливает новые цели, которые требуют реализации в изменяющихся условиях.

Ключевые слова: государственное управление, методология научных исследований, социально-экономические отношения, строительство, инвестиционно-строительный процесс.

FEATURES OF METHODOLOGY OF SCIENTIFIC RESEARCHES OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION

The article analyzes the study of the formation of the mechanism of legal regulation of socio-economic relations in construction in the context of public administration, which requires a high level of specification, the use of a system of modern methodological means. It is noted that the important methodological aspect of state regulation of relations in construction is the connection between the goal and the result achieved, the essence of which is that between them there never exists an absolute identity. It is proved that the discrepancy between the purpose and the result is a fundamental characteristic of state regulation, which determines its continuous character, since each achieved result inevitably sets new goals that require the implementation of changing conditions.

Key words: public administration, methodology of scientific researches, socio-economic relations, construction, investment-building process.

Медвецька Т.В.

Львівський національний університет
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті досліджено діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами на сучасному етапі. Проаналізовано сучасний стан формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні. З'ясовано актуальність підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами. Запропоновано принципи формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Ключові слова: земельні ресурси, державне управління, сучасний етап, механізми, формування та реалізація, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Державне управління земельними ресурсами пов'язане з налагодженням практичного здійснення найбільш актуальних питань державної політики в сфері регулювання земельно-майнових відносин в рамках оперативного управління. Нині уповноваженим державним органам і службам доводиться активно розробляти пропозиції про нові напрями земельної політики, розвивати ліцензування, здійснювати підготовку кадрів з нових напрямів діяльності та інших видів управління.

Органами державного управління все ширше використовується діяльність з консультування юридичних і фізичних осіб у галузі регулювання земельних відносин та маркетинг як діяльність, яка спрямована на задоволення потреб і послуг, а також здійснюється інноваційна діяльність – пошук нових форм організації виробництва, вкладення коштів у нові технології. Державне управління земельними ресурсами має бути спрямоване не лише на підтримання порядку, умов і параметрів функціонування наявної, створеної системи землекористування, а й включає процеси формування, конструювання нових елементів цієї системи і навіть прогнозування можливого стану її в майбутньому.

Вплив має здійснюватися в рамках законодавчих та нормативних процедур, а ступінь економічних обтяжень на користувачів і власників також має перебувати в межах нормативного регулю-

вання. Це впливає із сутності державного управління, де обов'язково присутній відповідний набір організаційних, матеріально-технічних, контрольних та інших юридично значущих дій, обмежених за обсягом і часом здійснення.

Аналіз досліджень, в яких розглядається зазначена проблематика та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Обґрунтування суті управління є ключовим питанням теорії і практики державного управління земельними ресурсами, державне управління земельними ресурсами регулюється законодавством і має своє відповідне нормативно-правове забезпечення. Аналіз практики державного регулювання землекористування, відображеної у низці наукових робіт різних авторів, дає змогу констатувати, що до найбільш важливих і обов'язкових функцій державного управління найчастіше відноситься землевпорядкування, кадастр, земельний контроль, моніторинг.

Неоднозначно сприймається надмірна увага окремих авторів до інформаційного забезпечення процесу управління, підготовки кадрів, а також вилучення земельних ділянок [5]. Слід виходити перш за все комплексно з цілей і завдань, які ставляться державою перед компетентними органами в галузі регулювання земельних відносин. Чинним законодавством досить докладно визначено низку всіх можливих повноважень, якими наділені органи виконавчої влади, що забезпечує про-

цес управління всією державною власністю на території України.

Формування мети статті, постановка завдань. Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами в Україні на сучасному етапі.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1. Дослідити діяльність органів державної влади щодо управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

2. Проаналізувати сучасний стан формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні.

3. З'ясувати актуальність підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами.

4. Запропонувати принципи формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сутність державного управління земельними ресурсами полягає в процесі реалізації цієї діяльності у відповідних процедурах, а саме цілеспрямованому, організованому та регулюючому впливі. Система управлінських процедур органів державної влади щодо земельних ресурсів визначається, з одного боку, вертикальною і горизонтальною побудовою органів виконавчої влади, а з іншого – особливостями цілей, компетенцією і змістом діяльності цих органів щодо земельних ресурсів [9, с. 365]. Державне управління земельними ресурсами уособлює конкретний вид управлінської діяльності у сфері регулювання земельних відносин, яке здійснюється визначеними механізмами.

Різноплановість земельних відносин вимагає свого вирішення, кожне з них має постійно перебувати в полі зору органів державної влади. У державному управлінні весь процес складається з декількох етапів, що відповідають основним вимогам управління. Кожен етап має бути необхідною і достатньою передумовою наступного, що і забезпечує цілісність та логічний розвиток процесу управління. Для з'ясування можливості структуризації державного управління земельними ресурсами необхідно їх розподілити в загальному вигляді на облікову, планову, розподільну, забезпечувальну, контрольну та охоронну складові частини [1]. Вони мають розглядатися як такі, що впливають із загальної теорії державного управління складними соціально-економіч-

ними системами, до яких, безумовно, належать земельні відносини і система землекористування.

Обліковість є базою, оскільки від точності інформації про наявність та стан земельних ресурсів залежить зрештою законність, правильність і ефективність використання земель. Планування використання та охорони земель впливає з потреби раціонального й ефективного землекористування на основі державних програм і планів. Розпорядча особливість полягає у проведенні необхідних землепорядних та інших заходів, спрямованих на розміщення і територіальний устрій земель, їх вилучення, надання, структурне перетворення з урахуванням зміни цільового призначення і регламентів використання. Забезпечення ефективного використання земель полягає у застосуванні державною організаційних і нормативних заходів із виконання всіма землевласниками і землекористувачами своїх прав і обов'язків [6].

Землекористування здійснюється за допомогою застосування заходів економічного стимулювання, оподаткування та іншими видами діяльності. Контроль за використанням та охороною земель покликаний забезпечити дотримання всіма суб'єктами земельних відносин вимог земельного законодавства. Охоронна складова частина державного управління уособлює забезпечення належного земельного правопорядку і включає комплекс заходів з охорони земель і вирішення земельних спорів. Кожна з перерахованих складових частин є характерним видом діяльності, за допомогою якої реалізуються ті чи інші завдання. У сукупності вони дають змогу забезпечити організацію раціонального використання й охорони земель у загальнодержавному масштабі з урахуванням інтересів усіх власників і користувачів.

Усі механізми державного управління в галузі використання й охорони земель, безсумнівно, важливі, але необхідно всі ці питання, завдання та спеціальні компетенції системно структурувати за окремими блоками [3, с. 140]. Під час структуризації державного управління земельними ресурсами слід враховувати, що на тепер важливими є природоресурсні відносини щодо використання та охорони земель, відносини в галузі геодезії і картографії, відносини з реєстрації земельних ділянок. Усі вони мають власну специфіку і регулюються законодавством, в якому визначені цілі та напрями державного управління у цій сфері.

Для визначення механізмів управління земельними ресурсами необхідно окреслити єдиний підхід у структуризації державного управління, що дало б змогу логічно й обґрунтовано ділити їх

на окремі складові частини, окремі процедури та елементи. До механізмів державного управління земельними ресурсами відносять конкретні види дій, що відрізняються одна від одної за змістом і способом впливу на характер використання землі у сфері соціально-економічних відносин [14]. Кожен з механізмів окремо і в сукупності мають забезпечити збереження і сталий розвиток земельних ресурсів.

Для державного управління земельними ресурсами необхідно мати загальне цільове призначення і правовий режим використання земель, встановити принципи і правила користування ними, визначити загальну спрямованість використання земельних ресурсів, земельного фонду всієї держави й окремих територіальних утворень або здійснювати планування землекористування в рамках територіального планування. Потрібно мати якомога повнішу, всебічну і достовірну базу даних про об'єкт управління – земельні ресурси, систематично уточнювати відомості про них, вести земельний кадастр.

Важливо створити необхідні територіальні умови для ефективного використання й охорони земель, провести землевпорядкування. Необхідно систематично стежити за зміною стану земельних ресурсів під впливом різних факторів у цілях запобігання негативного впливу на них, вести моніторинг земель, здійснювати конкретні заходи з підтримки певної якості земель, проводити земельні покращення. Забезпечення збереження встановленого правового режиму земель, природного та досягнутого їх економічного потенціалу підлягає охороні. Контролювання дотримання встановлених правил і процедур використання земель спонукає до здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [10, с. 47].

Органи державної влади мають запобігати можливим та усувати реально існуючі конфліктні ситуації в галузі регулювання земельних відносин, вирішувати земельні спори. Важливим є створення техніко-інформаційної інфраструктури для виконання всіх необхідних робіт з регулювання земельних відносин із використанням геодезичних, картографічних та сучасних геоінформаційних засобів, технологій і систем [8]. Одночасно слід враховувати, що є ціла низка завдань, віднесених до компетенції державного органу управління, які неможливо однозначно віднести до якої-небудь структури місцевого самоврядування. Серед основних завдань місцевих органів державної влади має бути реалізація єдиної держав-

ної політики у сфері земельних відносин, розгляд матеріалів щодо вилучення та надання земельних ділянок, перевід земель з однієї категорії в інші.

Необхідна корекція програм, схем, проектів і планів соціально-економічного розвитку території, вивчення, узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи та виявлення порожніх земельних ділянок у населених пунктах, правове консультування. Як видно, серед цих видів діяльності є низка загальних організаційних функцій, які характерні для діяльності будь-якого органу державного управління [13]. Такий специфічний вид діяльності пов'язаний із забезпеченням належного використання земель і виражається у застосуванні повноважними державними органами конкретних організаційних заходів щодо виконання всіма землевласниками і землекористувачами своїх прав і обов'язків.

Чітке виділення складових елементів державного управління скероване на забезпечення ефективного виконання намічених дій. Наявність складників, їх структурування з виділенням системоутворюючих елементів має впливати з логіки призначення і змісту конкретного механізму та підтверджуватися наявним досвідом реалізації. При цьому важливо врахувати як національний, так і закордонний досвід регулювання земельних відносин. На певному етапі розвитку земельних відносин роль окремо взятих механізмів державного управління неоднакова, відповідно, окремі з них або виступають на перший план, або будуть застосовуватися в повному обсязі пізніше за певних обставин.

Під час проходження земельних реформ насамперед затребувані в державному управлінні процедури – землеустрій, планування землекористування, кадастр [11, с. 385]. Саме для реалізації цих механізмів необхідне відповідне нормативно-правове, технологічне і кадрове забезпечення виконання масштабних і об'ємних робіт, додаткове виділення фінансових і матеріальних коштів як з державного, так і з місцевого бюджетів. На наступних етапах реалізації земельної реформи потрібно посилення ролі охорони земель, державного контролю за використанням та охороною земель, вирішення земельних спорів.

Одним із принципів завдань є з'ясування ролі та місця землеустрою в системі державного управління земельних ресурсів як особливого виду діяльності. З одного боку, має місце нерозуміння з боку державних органів значення спеціальних землевпорядних розробок, кількість і обсяг яких об'єктивно порівняно з радянським періодом

знизилися, і велика частина з них у колишньому вигляді не затребувана [4, с. 56]. З іншого боку, оптимальних способів вирішення наявних проблем у державному управлінні земельними ресурсами на основі посилення ролі землепорядних служб поки не знайдено.

Слід розрізнити в державному управлінні земельними ресурсами процедури землекористування та землепорядкування. Перша процедура передуює другій, вона покликана визначити стратегію використання й охорони земель на найближчу і віддалену перспективу, встановити призначення для кожної виділеної ділянки землі в межах адміністративно-територіальної одиниці, встановити правовий режим і можливі варіанти дозволеного використання. Результативні процедури можуть бути перспективними розробками у вигляді схем організації території, схем використання і охорони земель, програм використання земель, схем землеустрою.

Землепорядкування, на відміну від планування землекористування, уособлює систему конкретних дій щодо формування об'єкта нерухоності – земельної ділянки або інших системних територіальних утворень [7]. Підсумком землепорядних дій є затвердження в установленому порядку і готовність до реалізації проекту організації й устрою території, що включає точний опис меж, ресурсного складу земель, місця розташування необхідних для цільового використання земельних ділянок.

Реалізація процедур землекористування та землепорядкування враховує загальний алгоритм процесу державного управління: спочатку необхідно вирішувати загальні питання організації території, зваживши та оцінивши можливі варіанти регіонального або місцевого розвитку, а потім переходити до процедури на локальному рівні. Відмінність між цими процедурами полягає у тому, що під час планування землекористування обґрунтовується лише припущення про можливий розвиток земельних ділянок, інших пов'язаних із землею об'єктів або їх сукупності на території, а в проекті землеустрою дається конкретне рішення по об'єкту з точною прив'язкою до часу і ресурсів [12].

У разі структуризації державного управління земельними ресурсами слід також враховувати їх відмінність за змістом економіко-регулюючого впливу на сам об'єкт управління – земельні ресурси. Кадастр, моніторинг, державний контроль у процесі їх здійснення лише опосередковано впливають на кількісний і якісний стан земельних

ділянок і більшою мірою орієнтовані на суб'єктів землекористування. Існує низка механізмів державного управління, реалізація яких безпосередньо впливає на стан об'єкта управління, істотно змінює його кількісні та якісні параметри. Реалізація цих завдань у такому разі передбачає ведення господарської діяльності, наявність власної інфраструктури управління.

Саме через вартість землі визначається порівняльна її прибутковість, оскільки в ній сконцентровано оцінюються всі основні фактори господарської діяльності [2, с. 79]. Спираючись на результати кадастрової оцінки, в державному управлінні її слід проводити систематично, можна розробляти і пропонувати відповідні механізми державного управління. Спроби не економічного, а адміністративного способу вирішення проблем державного управління земельними ресурсами не дають змогу об'єктивно оцінити структуру порівняльних доходів і витрат, спотворюють показники ефективності державного управління з точки зору визначення оптимальної спеціалізації.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень у цьому напрямі. Реалізація наявних механізмів у державному управлінні земельними ресурсами зумовлена складною системою підпорядкування в діяльності органів державного управління і потребують додаткового уточнення. Державне управління земельними ресурсами має полягати в тому, щоб процеси координації перебували в руках лише одного спеціально уповноваженого державного органу управління. Окремі механізми державного управління земельними ресурсами через їх галузеве походження і споріднення реалізуються на принципах міжвідомчого узгодження і взаємодії.

Важливо у процесі державного управління земельними ресурсами вибудовувати механізми регулювання земельних відносин, послідовно дотримуватися в процесі управління вихідного постулату економічної теорії, відповідно до якого якість і кількість земельних ресурсів, що є основним засобом виробництва, об'єктом соціально-економічних зв'язків і просторовим базисом визначає межу економічного зростання. Чим більш продуктивно використовуються ресурси, тим вища їхня вартість та інтенсивніше економічне зростання. Вартість земельних ресурсів перетворюються на об'єктивний індикатор їх економічного стану, тому важливо в оцінці земель враховувати пропорції між матеріальними та трудовими затратами.

Список літератури:

1. Баладжи М.Д. Еколого-економічні засади збалансованого землекористування. Сталий розвиток економіки. 2012. № 6. С. 157–160.
2. Дзядичевич Ю.В. Економіка довкілля і природних ресурсів: монографія / Ю.В. Дзядичевич та інші. Тернопіль: Астон. 2016. С. 392.
3. Дорош Й.М. Розвиток земельних відносин та системи землекористування в Україні: теорія, методологія і практика: монографія / А.М. Третяк, Й.М. Дорош, О.С. Дорош, М.П. Стецюк; за заг. ред. А.М. Третяка. К.: ВІПОЛ. 2012. С. 252.
4. Жидовська Н.М. Аудит землі як ефективний засіб захисту прав землевласників. Економічні науки. Серія: Облік і фінанси. 2013. № 10 (1). 107 с.
5. Ільчак О.В. Облікові аспекти земельних відносин в умовах інтеграційних процесів. Бізнес Інформ. 2014. № 8. С. 223–228.
6. Курильців Р.М. Нова парадигма управління землекористуванням в умовах нових земельних відносин. Землеустрій і кадастр. 2011. № 4. С. 15–19.
7. Латинін М., Шарий Г. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 2. С. 97–104.
8. Ліщук В.І., Московчук А.Т., Ліщук М.Є. Грошова оцінка землі як інструмент сталого землекористування. Економічний форум. № 1. 2016. С. 109–115.
9. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році: аналітична доп. / Мін-во екології та природних ресурсів України. Київ, 2014. 415 с.
10. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б.Є. Патона; ДУ «ІЕПСР НАН України». Київ, 2012. 72 с.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 36. Ст. 472.
12. Розум Р.І., Буряк М.В., Любезна І.В. Еколого-економічні системи: основні аспекти. Науковий огляд. Науковий журнал. Київ, 2015. № 6 (16). С. 33–49.
13. Третяк А.М., Дорош О.С., Третяк Н.А. Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України. Земельне право України. 2011. № 2. С. 11–14.
14. Федоров М.М. Земельна реформа і розвиток ринкових земельних відносин. Економіка АПК. 2011. № 7. С. 55–60.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В статье исследована деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по управлению земельными ресурсами на современном этапе. Проанализировано актуальное состояние формирования и реализации механизмов государственного управления земельными ресурсами в Украине. Выявлена актуальность процессов повышения эффективности государственной политики управления земельными ресурсами. Предложены принципы формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами на современном этапе.

Ключевые слова: земельные ресурсы, государственное управление, современный этап, механизмы, формирование и реализация, социально-экономическое развитие.

EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATELAND RESOURCES MANAGEMENT IN UKRAINE AT THE MODERN STAGE

The article deals with the activity of state authorities and local self-government bodies on the management of land resources at the present stage. The current state of formation and implementation of mechanisms of state management of land resources in Ukraine is analyzed. The urgency of increase the efficiency of the state policy of management of land resources is clarified. The principles of forming complex mechanisms of state management of land resources at the present stage are offered.

Key words: land resources, state administration, modern stage, mechanisms, formation and realization, social and economic development, power.

Пахлеванзаде А.

Міжнародний гуманітарний університет

ПОНЯТТЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті досліджена система нормативно-правових джерел національного українського законодавства з регулювання основних напрямів функціонування патологоанатомічної служби в Україні. Виокремлені основні законодавчі проблеми правового регулювання діяльності патологоанатомічної служби та надані пропозиції щодо їх законодавчого врегулювання. Надана дефініція поняття «патологоанатомічна служба».

Ключові слова: патологоанатомічна служба, правове регулювання, нормативно-правові джерела національного права.

Постановка проблеми. Патологоанатомічна служба займає ключове місце у прижиттєвій діагностиці захворювань, за даними аутопсій проводиться оцінка якості лікувального та діагностичного процесів у лікувальних закладах. У сучасних соціально-економічних умовах впровадження численних доповнень та змін з метою удосконалення чинного законодавства, перед якими стоїть український законотворець, проведення великої реформи в медичній сфері на державному рівні, вивчення питання правового регулювання будь-якого структурного підрозділу, який підпорядкований Міністерству охорони України, є особливо актуальним та потребує проведення додаткових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Натепер існують одиничні дослідження щодо правового регулювання діяльності патологоанатомічної служби, особливу увагу заслуговують праці таких вітчизняних та зарубіжних авторів, як: С.В. Горюнова, Б.Е. Єшмуротов, А.І. Іскандаров, Л.Г. Котуза, Д.Р. Кулдашев, Г.В. Роша тощо.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження нормативно-правових джерел національного законодавства, які регулюють діяльність та поняття патологоанатомічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одними із видів проведення класифікації нормативно-правових актів, згідно із загальними положеннями теорії держави та права, є їх класифікація за сферою дії, галузями законодавства та за юридичною чинністю. Нормативно-правові акти за сферою своєї дії розподіляються на нормативно-правові акти загального, спеціального та локального характеру; за

сферами законодавства – на цивільні, кримінальні, адміністративні, цивільно-процесуальні, кримінально-процесуальні тощо; види нормативно-правових актів за юридичною чинністю підрозділяють на закони та підзаконні нормативні акти.

З метою правильного застосування нормативно-правових актів до певного об'єкта, вирішення питання щодо його правового регулювання необхідно перш за все з'ясувати його специфіку та віднести до певної галузі правового регулювання, визначити його поняття.

Офіційної дефініції поняття «патологоанатомічна служба» чинне законодавство України не містить, але вона надається в проекті наказу Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) «Про патологоанатомічну службу в Україні», який розроблено на виконання п. 4.4. доручення Міністра охорони здоров'я України від 25.05.2010 р. № 38 щодо підготовки проекту наказу «Про організацію роботи патологоанатомічної служби в Україні»: «Патологоанатомічна служба України – це важлива частина системи охорони здоров'я, що забезпечує прижиттєву і посмертну діагностику хвороб, патологічних станів і процесів, контроль якості лікувально-діагностичної роботи в закладах охорони здоров'я та підвищення кваліфікації лікарів лікувальної мережі, забезпечує органи статистики достовірною інформацією про причини смерті в медичних закладах» [1].

Керуючись інформацією про наявні зараз структури, які за видами своєї профільної діяльності можуть бути віднесені до патологоанатомічної служби, можна виокремити такі структурні

одиниці патологоанатомічної служби: патологоанатомічні відділення лікувально-профілактичних закладів, патологоанатомічні бюро.

Патологоанатомічні відділення створюються при лікарняних закладах. Патологоанатомічні бюро створюються в містах (областях, районах) на базі централізованих патологоанатомічних відділень та мають статус самостійних установ охорони здоров'я і підпорядковуються безпосередньо місцевому органу охорони здоров'я.

Патологоанатомічне бюро надає організаційно-методичну та консультативну допомогу відповідним відділенням лікарень регіону, вивчає потребу патологоанатомічної служби в медичних кадрах, обладнанні, реактивах. Бюро проводить наради і конференції патологоанатомів, розробляє пропозиції для відповідного органу охорони здоров'я щодо вдосконалення роботи служби та ін.

Патологоанатомічні бюро зазвичай мають відділення загальної патології з гістологічною лабораторією, дитячої патології, інфекційної патології з гістологічними та вірусологічними лабораторіями, відділення біопсійних і цитологічних досліджень з лабораторіями електронної мікроскопії, а також адміністративно-господарську частину, госпрозрахункове відділення з надання ритуальних послуг населенню. Патологоанатомічні бюро є навчальними базами медичних інститутів, середніх медичних навчальних закладів.

Задля реалізації своїх функцій патологоанатомічна служба включає низку підрозділів, головними завданнями яких є встановлення шляхом дослідження трупа, його органів і тканин захворювання, що викликало смерть хворого, динаміки розвитку хвороби, танатогенеза і безпосередньої причини смерті; співставлення клінічного та патологоанатомічного діагнозів з виявленням причин діагностичних помилок: поглиблене вивчення відомих і нових нозологічних форм. Найважливішим завданням патологоанатомічної служби є також прижиттєве морфологічне дослідження матеріалу, отриманого шляхом біопсії, що об'єктивізує клінічний діагноз, дає змогу отримати дані про динаміку процесу, доцільності та ефективності терапії, побічну дію лікарських засобів тощо [2].

Таким чином, основним законодавством щодо регулювання діяльності патологоанатомічної служби є законодавство у сфері охорони здоров'я, а сфера законодавчого регулювання патологоанатомічної служби може бути віднесена до медичного права.

Джерела медичного права – це спосіб зовнішнього закріплення правових норм, що регулюють

суспільні відносини у сфері медичної діяльності. З позицій сучасного розвитку правової науки можна виділити такі особливості джерел медичного права:

- наявність у Конституції України положень, присвячених загальним питанням регламентації медичної діяльності (ст. 49);

- існування загального нормативно-правового акта у сфері медичної діяльності – Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р.;

- норми, що регулюють медичні правовідносини, нерідко розташовані в інших галузях права (кримінальне, цивільне, адміністративне тощо) [3].

Норми права, які регламентують функціонування патологоанатомічної служби, можна класифікувати за напрямками її діяльності: норми щодо проведення розтинів та встановлення причини смерті; норми щодо проведення різноманітних лабораторних досліджень та норми щодо надання ритуальних послуг. Особливу увагу також заслуговують норми, які регулюють акредитацію, стандартизацію, контроль якості її роботи тощо.

Необхідно також додати, що нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють указану діяльність, займають три площини та мають загальний, спеціальний чи локальний характер регулювання, можуть бути віднесені до галузі медичного права чи мають більш широкий спектр правового регулювання.

Прикладами нормативно-правових актів, які мають загальний характер правового регулювання діяльності патологоанатомічної служби та відносяться до медичної галузі права, є: ст. 49 Конституції України [4], Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. [5], Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. [6], Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. [7], Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12.12.1991 р. [8] тощо.

Так, згідно зі ст. 49 Конституції України «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслу-

говування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; наявна мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності.

Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя» [4].

Згідно із вказаними положеннями держава взяла на себе обов'язок створювати умови для ефективного і доступного для всіх без винятку громадян медичного обслуговування, яке у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно. Водночас право людини на охорону здоров'я може бути забезпечене за допомогою системи страхової медицини, яка у майбутньому зможе вирішити питання ефективності та гарантованості надання якісних медичних послуг, а також допоможе залучити додаткові фінансові надходження на розвиток сфери охорони здоров'я.

Положення коментованої статті більш предметно деталізуються в Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р., у преамбулі якого вказується, що кожна людина має природне невід'ємне і непопустиме право на охорону здоров'я [9].

У ст. 8 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. відображення знайшла і норма права про те, що «Держава також гарантує безоплатне проведення медико-соціальної експертизи, судово-медичної та судово-психіатричної експертизи, патологоанатомічних розтинів та пов'язаних з ними досліджень у порядку, встановленому законодавством».

Ст. 72 зазначеного нормативно-правового акта визначила загальні умови діяльності патологоанатомічної служби: «Патологоанатомічні розтини трупів проводяться з метою встановлення причин і механізмів смерті хворого. В обов'язковому порядку патологоанатомічні розтини здійснюються за наявності підозри на насильницьку смерть, а також коли смерть хворого настала в закладі охорони здоров'я, за винятком випадків, передбачених частиною третьою цієї статті. За наявності письмової заяви близьких родичів або задокументованого волевиявлення покійного і відсутності підозри на насильницьку смерть, виходячи з релігійних та інших поважних мотивів, патологоанатомічний розтин може не проводитися. Порядок проведення патологоанатомічного розтину визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я» [5].

Закони України «Про поховання та похоронну справу» від 10.07.2003 р. [10], Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. [11], Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 05.06. 2014 р. [12] теж опосередковано регулюють діяльність патологоанатомічної служби, є нормативно-правовими актами загального характеру, але не є нормативно-правовими актами, які безпосередньо регулюють медичну галузь права.

Так, ст. 7 Закону України «Про поховання та похоронну справу» від 10.07.2003 р. встановлює, що «всі громадяни мають право на поховання їхнього тіла та волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті. Волевиявлення про належне ставлення до тіла після смерті може бути виражене у згоді чи незгоді на проведення патологоанатомічного розтину» [10].

Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 05.06. 2014 р. [12] встановлює національні еталони, одиниці вимірювання тощо, які використовуються, наприклад, у разі проведення лабораторних досліджень.

Висновки. Норми, за допомогою яких здійснюється правове регулювання діяльності структурних підрозділів патологоанатомічної служби, мають загальний, спеціальний, локальний, а іноді і комплексний характер. Основним законодавством щодо регулювання діяльності патологоанатомічної служби є законодавство у сфері охорони здоров'я, а сфера законодавчого регулювання патологоанатомічної служби може бути віднесена до медичного права. Норми права, які регламентують функціонування патологоанатомічної служби, можна класифікувати за напрямками її діяльності: норми щодо проведення розтинів та встановлення причини смерті; норми щодо проведення різноманітних лабораторних досліджень та норми щодо надання ритуальних послуг тощо. На особливу увагу також заслуговують норми, які регулюють акредитацію, стандартизацію, контроль якості її роботи тощо.

Основною законодавчою прогалиною залишається відсутність спеціального нормативно-правового акта щодо регламентації організації роботи патологоанатомічної служби в Україні, відсутність офіційного визначення її структури та поняття тощо.

Перспективи подальших досліджень. Додаткових досліджень потребують нормативно-правові акти щодо регулювання діяльності патологоанатомічної служби зарубіжних країн, міжнародних організацій тощо.

Список літератури:

1. Проект наказу МОЗ України «Про патологоанатомічну службу в Україні» (оприлюднено 04.02.2011). URL: http://old.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20110204_pp.html
2. Мала медична енциклопедія. М.: Медична енциклопедія. 1991–96 pp. URL: <http://enc.com.ua/medicina/para-pere/21760-patologoanatomichnasluzhba.html>
3. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 507 с. URL: http://pidruchniki.com/14170120/pravo/ponyattya_sistema_medichnogo_prava#531
4. Конституція України. К.: 2017.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 4, ст. 19.
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 27, ст. 218.
7. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04. 2000 р. N 1645-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 29, ст. 228.
8. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України від 12.12.1991 р. № 1972-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 11, ст. 152.
9. Конституція України. Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2011. URL : <https://coollib.com/b/340418/read#t50>
10. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 10.07.2003 р. № 1102-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 7, ст. 47.
11. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст. 2004.
12. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 05.06. 2014 р. № 1314-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 30, ст. 1008.

**ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПАТОЛОГОАНАТОМИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ**

В статті досліджено систему нормативно-правових джерел національного українського законодавства по регулюванню основних напрямків функціонування патологоанатомічної служби в Україні. Виділені основні законодавчі проблеми правового регулювання діяльності патологоанатомічної служби і представлені пропозиції по їх можливому законодавчому урегулюванню. Дана дефініція поняттю «патологоанатомічна служба».

Ключевые слова: патологоанатомічна служба, правове регулювання, нормативно-правові джерела національного права.

**DEFINITION AND LEGISLATIVE REGULATION
OF PATHOANATOMICAL SERVICE IN UKRAINE**

The normative legal sources of the system of national Ukrainian legislation that regulate main functioning directions of the pathoanatomical service in Ukraine is researched. The main legislative problems of the legal regulation of the pathoanatomical service activity and the proposals for their legislative regulation are set out. Definition of the «pathologic-anatomical service» is provided.

Key words: pathological service, legislative regulation, legislative sources of national law.

Прилітко С.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ У ЖИТЛОВІЙ ТА БУДІВЕЛЬНО-ЕКСПЛУАТАЦІЙНІЙ СФЕРАХ У СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

У статті зазначено, що важливим завданням публічного управління є підтримка процесу сталого розвитку сільських територій. Розкрито інноваційний механізм розвитку обслуговуючої кооперації у житловій та будівельно-експлуатаційній сферах у територіальних громадах. Досліджено різні аспекти обслуговуючої кооперації щодо будівництва житла та інфраструктурних об'єктів соціальної сфери села у сучасних умовах. Обґрунтовано доцільність створення житлово-будівельного обслуговуючого кооперативу. Наведено заходи цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» у Черкаській області. Автором зауважено, що застосування інноваційного механізму через створення житлово-будівельних обслуговуючих кооперативів має стати головним пріоритетом сталого розвитку сільських територій держави.

Ключові слова: інноваційний механізм, публічне управління, сталий розвиток, сільська територія, обслуговуюча кооперація, житлово-будівельний обслуговуючий кооператив.

Постановка проблеми. Становлення сучасних форм господарювання, пов'язаних з європейським вектором розвитку України, передбачає якісні перетворення в усіх сферах життя країни. Особливо важливим завданням є розробка принципів засад публічного управління підтримки процесів сталого розвитку сільських територій. Єдиною комплексною стратегією і планом дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки, розробленими Міністерством аграрної політики та продовольства України, за основу державної політики обрано перехід на інноваційний шлях як необхідну передумову стабільного розвитку сільських територій [1]. Певний інтерес становить обслуговуюча кооперація – різновид кооперативного руху. Кооперація як система соціально-економічних відносин істотно впливає на формування взаємозв'язків між органами публічної влади та суб'єктами кооперативної діяльності з метою реалізації основних засад аграрної політики держави. Це особливий суспільно-господарський інститут самоорганізації сільського населення, який сприяє формуванню та реалізації колективного інтересу мешканців територіальних громад. За допомогою кооперації можуть вирішуватися питання підтримки малого та середнього

бізнесу на селі, надання кредитів населенню, розбудови індивідуального житла й інфраструктурних об'єктів, подальшої їх експлуатації й утримання тощо.

На нашу думку, пріоритетним напрямом розвитку сільських територій є будівництво житла й об'єктів соціальної сфери. Цей напрям набув актуальності через практичну необхідність створення житлово-будівельної системи, яка має вирішити проблему з ліквідації диспропорцій розвитку міських і сільських територій. Це сприятиме комплексному розвитку сільських територій, підвищить зайнятість населення, покращить соціальне облаштування сільських населених пунктів тощо.

Тому дослідження теоретичних і практичних аспектів публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій з питань будівництва житла та об'єктів соціальної інфраструктури з подальшим обслуговуванням за сучасних умов економіко-адміністративного управління є актуальною проблемою державотворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження наукових джерел щодо цієї проблематики виявило значні прогалини щодо розуміння ролі кооперативних процесів та обслуговуючої кооперації, зокрема використання інноваційного механізму розвитку сільських територій. Окремі

положення з управління сталим розвитком регіонів і сільських територій, кращі традиції кооперативного руху висвітлили у своїх працях такі науковці, як: А.С. Величко [2], В.В. Зіновчук [3], Ю.О. Лупенко, О.М. Могильний, М.К. Орлатий [4]. Велика увага вчених була зосереджена також на основних засадах і проблемах функціонування житлових і будівельних кооперативів у загальних рисах, не акцентуючи увагу на їх роботі у сільських громадах.

Так, А.О. Пантелеймоненко вважає, що житлові кооперативи сприяють вирішенню житлової проблеми завдяки самопомозі, але ефективність їхньої діяльності залежить передусім від державної підтримки у напрямі створення законодавства щодо різних форм житлової кооперації та організації пільгового кредитування для будівництва кооперативного житла [5, с. 1]. П.П. Черевко зазначає про недостатню увагу держави до кооперативного будівництва [6, с. 199]. Водночас О.А. Тимофеева пропонує, щоб держава (як основний регулятор взаємовідносин на ринку будівництва житла) контролювала процес під час використання кооперативної моделі житлового будівництва [7, с. 234]. О.Ю. Литвин, Л.О. Дорогань-Писаренко та Ю.Ю. Шамота переконані, що для успішної діяльності житлових кооперативів слід прийняти відповідну нормативно-правову базу; забезпечити доступ членів кооперативів до пільгових кредитних ресурсів та страхових послуг; налагодити діяльність будівельних компаній на взаємовигідній співпраці з організаціями, які здатні здійснювати технічну підтримку і супровід діяльності кооперативів. Загалом до житлової кооперації вони відносять житлово-будівельні, житлово-орендні та житлово-експлуатаційні кооперативи [8, с. 39]. Існують також різні підходи вчених до приналежності житлово-будівельних кооперативів за видами. Якщо Д.Д. Позова [9, с. 428] відносить їх до кооперативів споживчого типу, то колектив авторів монографії «Розвиток кооперативних відносин в аграрному секторі України» М.А. Лендел, В.К. Збарський, М.П. Талавира і Л.М. Газуда – до обслуговуючих [10, с. 179]. Однак, незважаючи на багатогранність досліджень, подальших наукових розвідок потребують питання запровадження інноваційного механізму щодо функціонування житлово-будівельних кооперативів у сільських громадах у співпраці з різними партнерськими організаціями, виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у розкритті інноваційного механізму розвитку обслуговуючої кооперації у житлово-будівельній та експлуатаційній сферах у сільських територіях держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Беручи до уваги те, що сфера будівництва на селі тривалий час не мала чіткого державного підпорядкування, вона значно втратила свій потенціал: повністю припинено виробництво місцевих будматеріалів, у більшості сіл відсутні будівельні організації. У 2006–2008 рр. завдяки ініціативності профспілки працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України було зроблено спробу сформувавши новий порядок функціонування цього комплексу, основні положення якого полягають в організації такої форми взаємодії держави й агробізнесу, як будівельний обслуговуючий кооператив [11].

Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року, Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію», Концепцією розвитку сільських територій та іншими нормативно-правовими актами передбачається створення багаторівневої системи обслуговуючих кооперативів у сільських населених пунктах, одним із пріоритетних завдань яких є виконання будівельних і ремонтних робіт, що сприятиме формуванню єдиної державної інноваційної проектної, технологічної та науково-технічної політики у розбудові українського села [12; 13; 14].

У процесі публічного управління сільським розвитком необхідно застосовувати ринкові методи господарювання, що дасть змогу створити підприємницьке середовище у сфері виробництва, переробки і реалізації продукції, розвинути сільську інфраструктуру, а також збалансувати інтереси держави й агробізнесу через їх стратегічне партнерство. Тому з метою реалізації суспільно значущих проектів у стратегічно важливих галузях і сферах діяльності, зокрема надання громадських послуг, у масштабах усієї країни або окремих територій потрібно розвивати державно-приватне партнерство [4, с. 215]. Поряд із такими напрямками, як концесійні угоди, оренда, лізинг, цільові програми, розвиток асоціативних структур і технопарків, потрібно активізувати створення житлово-будівельного обслуговуючого кооперативу (ЖБОК) – юридичну особу, яка утворюється фізичними та/або юридичними особами, добровільно об'єднаними на основі їхніх майнових пайових внесків для участі у будівництві або реконструкції житлових будинків, об'єктів

виробничої і соціальної інфраструктури на селі з подальшою їх експлуатацією та утриманням прибудинкових територій.

Зазначимо, що з точки зору організаційно-економічного процесу та фінансування ЖБОК має працювати на двох рівнях. На першому рівні до діяльності кооперативу залучаються сільське населення, орган місцевого самоврядування сільської територіальної громади і місцева дорадча служба. Причому, якщо перші два учасники є, відповідно, дійсними та асоційованими членами житлово-будівельного обслуговуючого кооперативу, то дорадча служба формує сприятливе середовище і механізм реалізації інвестиційних проектів з будівництва та реконструкції житлових об'єктів та інфраструктурних соціальних об'єктів на території громади, здійснює пошук і залучення грантових проектів міжнародної технічної допомоги, співпрацює з органами публічної влади тощо. На наш погляд, головною перевагою використання ЖБОК є участь самих мешканців сільських населених пунктів разом з органами місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень щодо будівництва індивідуального житла, інфраструктурних соціальних об'єктів та подальшого їх обслуговування й утримання.

Однак ця система не є ефективною без другого рівня, на якому долучаються регіональні житлово-будівельні кооперативні об'єднання у співпраці з регіональними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для ефективного впровадження обласних програм комплексного розвитку сільських територій на засадах кооперації. Кооперативні об'єднання суттєво підвищують інвестиційну привабливість та активність сільських територій [2, с. 203]. Інноваційний механізм полягає в тому, що основні засоби всіх членів кооперативу стають заставним фондом для позикового фінансування будівельних об'єктів, асоційоване членство дає змогу отримати кредитні ресурси банківських структур і різні інвестиційні продукти, тим самим підвищити рівень фінансування членів кооперативу й отримати стабільний дохід кооперативу загалом [3].

Наприклад, за рахунок зниження вартості допроектних і проектних робіт на аналогічні об'єкти економія у житлово-будівельному обслуговуванні становитиме до 75% від середніх витрат, зниження собівартості будівництва – до 25%, збільшення заставного забезпечення – до 20%. Завдяки побудові дворівневої структури ця організація зможе самостійно акумулювати фінансові потоки. Отже, вигода від діяльності ЖБОК

для комплексного розвитку сільських територій є очевидною: доступність кредитних продуктів для членів кооперативу формується завдяки низькій відсотковій ставці, відсутність внесення застави, довірчі відносини між членами тощо. Грошові потоки перерозподіляються всередині кооперативу, створюється забезпечення страхування фінансових ризиків.

Зуважимо, що формою інтеграції зазначених організацій і установ має стати некомерційна вертикально-інтегрована структура, діяльність якої здійснюється на місцевому, регіональному та державному рівнях відповідно до положень законів України «Про кооперацію», «Про сільсько-господарську кооперацію», «Про споживчу кооперацію» та інших нормативно-правових актів. Фінансова підтримка має надаватися у розмірі 90% вартості техніки, обладнання й устаткування вітчизняного виробництва (без урахування ПДВ) за умови, що кооператив сплатить постачальнику техніки 10% її вартості, а між покупцем, продавцем й управлінням агропромислового розвитку ОДА буде укладений тристоронній договір. Державна підтримка ЖБОК має зміцнити їхню матеріально-технічну базу та розширити сферу зайнятості сільського населення. Обсяг надання фінансових ресурсів періодично має уточнюватися з урахуванням національних і територіальних потреб, а також соціально-економічних умов.

ЖБОК спільно зі своїми членами шляхом консультування має створювати єдині підходи до фінансування проектів на селі та їх окупності з нарощування виробничих потужностей, будівництва і ремонту житла, вдосконалення інфраструктурних об'єктів, сільських доріг тощо. Проведений нами аналіз показав, що у разі організації ЖБОК виникає чимало труднощів суб'єктивного й об'єктивного характеру, і єдиного підходу з їх вирішення немає. Кожна область пропонує свій варіант розвитку і вирішення проблеми.

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» в країні реалізується цільова державна програма «Власний дім». Зокрема, метою цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки в Черкаській області є збільшення обсягів індивідуального житлового будівництва, забезпечення його доступності для сільських жителів, індивідуальних забудовників, які працюють на підприємствах агропромислового комплексу незалежно від форм власності, в інших господарських формуваннях,

що функціонують у сільській місцевості, а також у соціальній сфері та в органах місцевого самоврядування, фермерів і фізичних осіб, які ведуть власне підсобне господарство, а також покращення інженерного забезпечення садиб у сільських громадах. Фінансування здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством на умовах співфінансування у порядку, затвердженому обласною державною адміністрацією. Передбачено надання пільгових довгострокових кредитів на спорудження житлових будинків з підсобними приміщеннями, добудови або придбання незавершеного будівництва та готового житла з можливістю його реконструкції, спорудження

інженерних мереж, проведення робіт, пов'язаних з енергозбереженням, підключення будинків до наявних комунікацій. Завдання, ресурсне забезпечення та результати Програми відображено у табл. 1–3. Головний виконавець – ДП «Черкаський обласний фонд підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» [15].

Вважаємо, що успішна реалізація аналізованої програми в Черкаській області у сфері індивідуального житлового будівництва на селі може реалізовуватися через запропонований вище інноваційний механізм за допомогою функціонування житлово-будівельних обслуговуючих кооперативів та кооперативних об'єднань. Це дасть можливість до 2020 р. суттєво покращити

Таблиця 1

Напрями реалізації обласної цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки

№	Використання коштів за призначенням	Перелік заходів	Орієнтовні обсяги фінансування, тис. грн				
			2016	2017	2018	2019	2020
1.	Нове будівництво, завершення будівництва, реконструкція	Кредитування жителів сільської місцевості, індивідуальних забудовників області	800	790	850	950	1200
2.	Придбання житлових будинків		520	750	860	940	1120
3.	Інженерні мережі: газифікація будинків, водопроводи та інше		300	350	400	450	500
	Разом		1620	1890	2110	2340	2820

Таблиця 2

Ресурсне забезпечення обласної цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки

Обсяг коштів	Етапи виконання по роках (млн грн)					
	2016	2017	2018	2019	2020	Разом
Всього,	1,62	1,89	2,11	2,34	2,82	10,78
у т.ч.:						
державний бюджет	0,5	0,7	0,8	1	1,2	4,2
місцеві бюджети, всього,	1,12	1,16	1,24	1,25	1,31	6,08
у т.ч.:						
обласний	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3,0
районні та сільські	0,52	0,56	0,64	0,65	0,71	3,08
небюджетні джерела	-	0,03	0,07	0,09	0,31	0,5

Таблиця 3

Результативні показники обласної цільової програми підтримки індивідуального житлового будівництва «Власний дім» на 2016–2020 роки

№	Перелік заходів	Показники	2016	2017	2018	2019	2020
1.	Нове будівництво, завершення, реконструкція	кількість осіб	7	8	10	12	15
		площа, м ²	450	480	600	650	720
2.	Придбання житлових будинків	кількість осіб	6	8	10	11	12
		площа, м ²	400	500	600	700	800
3.	Інженерні мережі: газифікація будинків, водопроводи та інше	кількість осіб	20	23	27	30	35
		протяжність, м пог.	400	400	650	900	950

щити житлові умови близько 234 сім'ям, побудувати та реконструювати 52 житлові будинки загальною площею 2900 м², придбати 47 будинків загальною площею 3000 м², підключити до мереж 135 будинків, зменшити міграційні процеси, зміцнити соціальну стабільність у суспільстві, а головне – скоротити витрати на будівництво й обслуговування забудов.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, будівництво інфраструктурних об'єктів, житла та приміщень соціальної сфери із застосуванням інноваційного механізму через утворення житлово-будівельних обслуговуючих кооперативів має стати головним пріори-

тетом сталого розвитку сільських територій держави. Публічне управління розвитком сільських територій на основі обслуговуючої кооперації у житловій та будівельно-експлуатаційній сферах сприятиме позитивному розв'язанню наявних проблем у територіальних громадах, що, своєю чергою, дасть змогу отримати суттєвий позитивний соціальний ефект. Подальші дослідження у цьому напрямі мають бути спрямовані на вдосконалення механізмів реалізації програм діяльності обслуговуючих кооперативів та взаємоузгодження їх роботи і фінансування на державному й регіональному рівнях разом з потенційними партнерами.

Список літератури:

1. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015–2020 роки: Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://www.minagro.gov.ua/node/16025> (дата звернення: 26.09.2018).
2. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету. 2013. № 2. С. 201–204.
3. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. Вісник Житомирського національного агроєкологічного університету. 2012. № 1(2). С. 3–12.
4. Орлатий М.К., Лупенко Ю. О., Могильний О.М. Розвиток сільських територій України. Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. 2006. № 1. С. 214–224.
5. Пантелеймоненко А. Генезис і тенденції розвитку житлової кооперації в Україні. Вісті: діловий випуск центральної спілки споживчих товариств України. 2011. № 43. С. 1–10.
6. Черевко П.П. Правове регулювання створення житлово-будівельних кооперативів в Україні. Університетські наукові записки. 2006. № 3–4 (19–20). С. 199–203.
7. Тимофєєва О.А. Принцип діяльності житлово-будівельних кооперативів: вітчизняний і зарубіжний досвід. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2013. № 1(56). С. 234–239.
8. Литвин О.Ю., Дорогань-Писаренко Л.О., Шамота Ю.Ю. Розвиток житлової кооперації в країнах Європи та можливості використання європейського досвіду в Україні: монографія. Полтава, 2014. 175 с.
9. Позова Д.Д. Житлово-будівельний кооператив як кооператив споживчого типу. Збірник наукових праць «Актуальні проблеми держави і права». 2011. Вип. 59. С. 428–435.
10. Лендел М.А., Збарський В.К., Талавиря М.П., Газуда Л.М. Розвиток кооперативних відносин в аграрному секторі України: монографія. Київ: НУБіП України, 2016. 307 с.
11. Федерація професійних спілок України. URL: <http://www.fpsu.org.ua> (дата звернення: 26.09.2018).
12. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1158. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-п> (дата звернення: 26.09.2018).
13. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 20.11.2012 № 5495-VI. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/97-вр> (дата звернення: 26.09.2018).
14. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 995-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-р> (дата звернення: 26.09.2018).
15. Про обласну цільову програму підтримки індивідуального житлового будівництва на селі «Власний дім» на 2016–2020 роки: Рішення Черкаської обласної ради від 19.02.2016 р. № 3-16/VII. URL: <http://oblradack.gov.ua/oblasn-programi.html> (дата звернення: 26.09.2018).

ИННОВАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ОБСЛУЖИВАЮЩЕЙ КООПЕРАЦИИ В ЖИЛИЩНОЙ И СТРОИТЕЛЬНО-ЭКСПЛУАТАЦИОННОЙ СФЕРАХ В СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ

В статье указано, что важной задачей публичного управления является поддержка процесса устойчивого развития сельских территорий. Раскрыт инновационный механизм развития обслуживающей кооперации в жилищной и строительно-эксплуатационной сферах в территориальных общинах. Исследованы различные аспекты обслуживающей кооперации по строительству жилья и инфраструктурных объектов социальной сферы села в современных условиях. Обоснована целесообразность создания жилищно-строительного обслуживающего кооператива. Приведены мероприятия целевой программы поддержки индивидуального жилищного строительства на селе «Собственный дом» в Черкасской области. Автором отмечено, что применение инновационного механизма через создание жилищно-строительных обслуживающих кооперативов должно стать главным приоритетом устойчивого развития сельских территорий государства.

Ключевые слова: инновационный механизм, публичное управление, устойчивое развитие, сельская территория, обслуживающая кооперация, жилищно-строительный обслуживающий кооператив.

THE INNOVATIVE MECHANISM OF DEVELOPMENT OF SERVICE CO-OPERATION IN THE HOUSING AND BUILDING- OPERATING SPHERES IN RURAL TERRITORIAL COMMUNITIES

The article states that the important task of public administration is to support the process of sustainable development of rural areas. The innovative mechanism of development of service cooperation in housing and building-operating spheres in rural territorial communities is revealed. Different aspects of service cooperation concerning building of housing and social infrastructure objects of rural areas in modern conditions are investigated. The expediency of establishing a housing-building service cooperative is substantiated. The measures of the targeted program of support of individual housing building in the village “Own House” in Cherkassy region are presented. The author notes that use of an innovative mechanism through the creation of housing-building service cooperatives should become the main priority of sustainable development of rural areas in the state.

Key words: innovative mechanism, public administration, sustainable development, rural territory, service cooperation, housing and construction service cooperative.

Сисюк В.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ВПЛИВ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ФАКТОРІВ ВАЛЕОЛОГІЇ НА СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано державну політику з фізичної культури та масового спорту як засіб профілактики та розвитку здорового суспільства в Україні. Досліджено вплив соціально-гуманітарних аспектів валеології на адаптивність, ініціативність і ціннісні орієнтації особистості. Вивчено концептуальні засади валеології та особливості розвитку особистості з метою уніфікації державною моделі фізичного виховання в суспільстві. Запропоновано агітаційно-мотиваційні механізми державної політики в системі спонукання особистості до занять фізичною культурою та масовим спортом в Україні.

Ключові слова: державна політика, масовий спорт, валеологія, соціально-гуманітарні засади, виховання, суспільство, вплив, фізична культура.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Про державну політику фізичного виховання можна судити з того, як і в якій конкретній формі проявляється суспільне ставлення до фізичної культури, її цінностей. Органи державного управління мають використовувати фізичне виховання як засіб профілактики, створювати центри та пункти оздоровлення і реабілітації засобами фізичної культури.

Складна система потреб особистості, її здібностей постає як міра освоєння фізичної культури суспільством і міра творчого самовираження у соціумі. Валеологія обґрунтовує інтегральну якість особистості як умову і передумову ефективної фізкультурної діяльності, як узагальнений показник культури і як мету саморозвитку та самовдосконалення. Вона характеризує вільне, свідоме самовизначення особистості, яка на різних етапах життєвого розвитку з безлічі цінностей акцентує увагу на тих, які є найбільш значущі.

Аналіз досліджень, в яких розглядається зазначена проблематика та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Аналіз наукових досліджень стверджує, що у суспільному житті, в системі освіти, виховання, сфері організації праці, у повсякденному побуті, здоровому відпочинку валеологія проявляє своє виховне, освітнє, оздоровче і загальнокультурне значення, сприяє такій соціальній течії, як фізкультурний рух.

Соціальні та гуманітарні аспекти валеології мають вивчатися як мотиваційно-ціннісний компонент, активне позитивне емоційне ставлення до фізкультури, сформовану потребу в ній, систему знань, інтересів, мотивів і переконань, що організують і скеровують вольові зусилля особистості, націленість на здоровий спосіб життя, фізичне вдосконалення особистості в суспільстві [6]. Державну політику з фізичної культури та масового спорту слід розглядати як особливий вид діяльності, результати якого корисні для суспільства й особистості; втручатися у цей процес з метою управління ним можна тільки з урахуванням відповідних особливостей.

Формулювання мети статті, постановка завдань. Мета дослідження полягає у визначенні соціально-гуманітарних засад валеології щодо формування та реалізації державної політики з фізичної культури та масового спорту в Україні.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1. Проаналізувати державну політику фізичного виховання як засіб профілактики, розвитку і духовного збагачення суспільства в Україні.

2. Дослідити вплив соціально-гуманітарних аспектів валеології на адаптивність, ініціативність і ціннісні орієнтації особистості.

3. Вивчити концептуальні засади валеології та особливості розвитку особистості з метою уніфікації державною моделі фізичного виховання в суспільстві.

4. Запропонувати агітаційно-мотиваційні механізми державної політики в системі спонукання

особистості до занять фізичною культурою та масовим спортом в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Соціально-гуманітарні чинники валеології дають можливість подолати технократичне і вузькопрофесійне мислення, виховують фізично багату особистість, яка володіє розвиненим почуттям соціально-культурної та моральної відповідальності. Валеологія спрямована на те, щоб розвинути цілісну особистість, гармонізувати її духовні та фізичні сили, активізувати готовність повноцінно реалізувати свої можливості у здоровому та продуктивному стилі життя, фізкультурній діяльності, у необхідному соціокультурному комфортному середовищі, що є невід'ємним елементом суспільства [2].

Теоретико-методологічний матеріал з валеології формує світоглядну систему науково-практичних знань і ставлення громадян до фізичної культури. Ці знання необхідні, щоб розуміти природні та соціальні процеси функціонування фізичної культури суспільства й особистості, вміти їх творчо використовувати для особистісного розвитку, самовдосконалення, щоб держава мала можливість організувати для громадян здоровий спосіб життя під час реалізації фізкультурної та соціокультурної діяльності.

Важко оцінити вплив фізичної культури на конкретну особистість, спираючись лише на процес розвитку фізичних можливостей особи без урахування її ціннісних орієнтацій, спрямованості та ступеня розвиненості інтересів, потреб, переконань. Валеологія – теоретична основа соціально-культурного буття індивіда, основна модифікація його загальної і фізичної культури [1]. Практичним компонентом валеології виступає пріоритет фізичних вправ, сили природи; їх комплексну взаємодію забезпечує найбільший оздоровчий і розвиваючий ефект. Як інтегрований результат виховання і спортивної підготовки вона проявляється у ставленні людини до свого здоров'я, фізичних можливостей і здібностей, у способі життя та фізичній діяльності, постає в єдності знань, переконань, ціннісних орієнтацій в їх практичному втіленні.

Фізичну культуру можна охарактеризувати як ступінь розкриття потенційних можливостей особистості, вона уособлюється в результатах діяльності людини та зафіксована у спортивних цінностях, діє в соціальному середовищі держави, створює нові цінності, необхідні для розвитку фізичної культури наступних поколінь.

Валеологія уособлюється сукупністю чинників, що регулюють поведінку людини в процесі її фізкультурно-спортивної діяльності різноманітними видами спорту та комплексами фізичних вправ. Валеологія продукує естетичні цінності: результатом діяльності у цій сфері є фізична підготовленість і ступінь досконалості навичок, високий рівень життєвих сил, моральний, естетичний, інтелектуальний розвиток.

Формування особистості – це створення власного визначення самого себе, що ґрунтується на психічному функціонуванні, взаємодії з іншими особами та їхньому ставленні до культурних цінностей [9]. Людина формується в умовах соціальної взаємодії і досвіду, який має інтегруватися в узгоджену систему. Проблеми особистості фокусуються на людських дилемах та потребах, формування ідентичності молоді насправді є проблемою покоління. У соціальному житті людина прагне активно засвоїти знання про механізми регуляції соціального світу разом з вірою в його корисність, готовності висловлювати думки про пріоритети розвитку держави.

Розвиток масового спорту як складного соціального і культурного явища пов'язаний зі зміною способу буття соціуму, коли відтворення соціального досвіду через традицію поступилося місцем зростаючій активності в індивідуальній і соціальній життєдіяльності. Повнота внутрішньої свободи у спортивній діяльності окреслює мету і вищу цінність людини, які адекватні смисловим факторам спортивного буття. Спорт є високою духовною цінністю і необхідною умовою здоров'я нації, який націлений на самоутвердження людини як цілісної особистості.

Розвиток масового спорту в державі – це першооснова та універсальний фактор соціального, економічного, політичного і духовного прогресу, умова становлення творчих і розвинених особистостей [7]. Спорт є самодостатньою цінністю, в якій знайшли своє відображення принципи влаштування свого буття. Критерієм самовизначення у спорті є активна участь індивіда у визначенні своєї долі, в можливостях держави, в реалізації своїх фізичних, духовних, інтелектуальних здібностей. Масовий спорт культивує умови, вільні від зовнішніх обставин, які сковують безпосередність самого життя, сприяють розкриттю активності і діяльності людини.

Масовий спорт як культурне явище продовжує виступати частиною більш великої сфери – фізичної культури, яка покликана перетворювати природність буття людини. Спортивні цінності відо-

бражають внутрішній стан буття людини, вони є формою існування людини як істоти, індивідуальності, особистості. Спорт як соціальне і культурне явище – явище суперечливе, розглядається як сфера суспільного життя, у рамках якого проявляються і формуються кращі людські якості, відбувається становлення людини як особистості. Мета сучасного масового спорту як фізичного і духовного світу людини – у підтримці свого процесу фізичного самоствердження, властивих людині інтересів і правил індивідуальної і соціальної взаємодії і комунікації.

Процеси демократичного перетворення стали поштовхом для актуалізації умов не стільки збереження стабільності, виживання системи, скільки її змін, трансформації. Трансформаційні процеси ґрунтуються на подоланні наявних елементів, виробленні сучасних цілей і формуванні нових відповідних способів їх досягнення. У фізичній культурі людина прагне розширити межі своїх можливостей, це дієвий засіб виховання і самовиховання людини, в ньому присутній складний процес міжлюдських відносин.

Масовий спорт – це змагальна діяльність і спеціальна підготовка до неї, він живе за певними правилами і нормами поведінки [13]. У ньому яскраво проявляється прагнення до перемоги, досягнення результатів, які потребують мобілізації фізичних, психічних і моральних якостей людини. Тому часто говорять про спортивний дух людей, які успішно виявляють себе у різних сферах життєдіяльності, задовольняючи потреби людини; заняття спортом стають фізичною і духовною потребою.

Фізична культура тісно пов'язана зі здоров'ям людини: здоров'я виступає провідним фактором, який визначає не лише гармонійний розвиток особистості, а й успішність професійної діяльності, що становить загальне життєве благополуччя. Основи валеології пов'язані зі спрямованим обґрунтуванням фізичних вправ як засобів лікування захворювань і відновлення функцій організму. Їхнім різновидом є лікувальна фізична культура, яка має широкий комплекс засобів і методів, пов'язаних з характером захворювань, травм або інших порушень функцій організму [11, с. 12]. Фізична культура оперативно впливає на поточний функціональний стан організму, нормалізує його, допомагаючи створенню сприятливого функціонального фону життєдіяльності.

У соціально-гуманітарній сфері державної політики щодо заохочення до занять фізичною культурою і масовим спортом дуже важливим є

вибір того виду діяльності, який більшою мірою дає змогу отримати позитивні емоції. Система мотивів визначає спрямованість особистості, стимулює і мобілізує її на прояв активності, якщо ж людина не має певної мети у фізкультурній діяльності, то і не проявляє інтересу до неї. У формуванні певних цінностей, здатних задовольнити потреби, виявляються єдність фізичного, психічного і соціального розвитку особистості. Ціннісні орієнтації людей розглядаються державною політикою як способи, за допомогою яких диференціюють об'єкти фізичної культури за їх значимістю [8]. У структурі фізкультурно-спортивної політики держави ціннісні орієнтації тісно пов'язані з емоційними і вольовими сторонами, що утворюють змістову спрямованість особистості.

Трансформація нинішнього світу, якій підлягають усі рівні соціально-культурного життя, є проблемою сучасності, яка характеризується різноманітністю, невпевненістю і багатозначністю. Негативність такого впливу криється у можливості втрати культурної самобутності, що має місце під час акультурації й асиміляції. Життя у багатовимірній реальності надає суспільству різноманітні можливості для власного розвитку. З широкого спектра виборів, які пропонує соціум, особистість має вирішити, які її дії є значущими у щоденному побуті та допоможуть у конструюванні власного життєвого простору, у виборі життєвих цінностей.

Валеологія відображає такий ступінь фізичних можливостей особистості, її свободи, що дає змогу найбільш повно реалізувати свої сутнісні сили, успішно брати участь у необхідних суспільству і бажаних для неї видах соціально-трудової діяльності, посилює її адаптивні можливості та зростання на цій основі соціальної віддачі. Вольові зусилля регулюють поведінку і діяльність особистості відповідно до поставлених цілей, вольова активність визначається силою мотиву, а вольове зусилля скеровується розумом, моральними почуттями, переконаннями. Валеологія закликає розвивати вольові якості; наполегливість у досягненні мети [14].

Фізична культура є не просто необхідним процесом для людини, а елементом його особистісної структури. Практична діяльність особистості на основі валеології є одним з ефективних механізмів поєднання громадського та особистого інтересів, формування суспільно необхідних та індивідуальних потреб [6]. Її основою є відносини, які розвивають фізичну і духовну сферу особистості, збагачують її нормами, ідеалами, ціннісними

орієнтаціями. При цьому відбувається перетворення соціального досвіду на властивості особистості й трансформації її сутнісних сил у зовнішній результат. Цілісний характер такої діяльності робить людину потужним засобом підвищення соціальної активності особистості.

Володіючи та активно розвиваючи різноманітні фізичні вправи, людина покращує свій фізичний стан і підготовленість, фізично вдосконалюється, виховується [12, с. 36]. Фізична культура є біологічним процесом становлення, зміни природних властивостей організму протягом життя людини [4]. За допомогою фізичної культури, масового спорту, раціонального харчування, режиму праці та відпочинку можна змінювати в необхідному напрямі показники фізичного здоров'я. В основі управління фізичною культурою лежить біологічний закон єдності форм і функцій організму.

Фізична культура тісно пов'язана зі здоров'ям людини; здоров'я виступає головним чинником, який визначає не лише гармонійний розвиток особистості, а й успішність професійної діяльності, становить загальне життєве благополуччя. Основи валеології пов'язані з використанням фізичних вправ як засобів лікування захворювань і відновлення функцій організму [10, с. 124]. Фізична культура ефективно впливає на поточний функціональний стан організму, нормалізує його і сприяє створенню сприятливого фону життєдіяльності; її слід розглядати як компонент здорового способу життя.

Людина ставить собі за мету подолати певні труднощі, досягти певного життєвого рівня, але він має бути адекватним його реальним можливостям, якщо рівень вимог занижений, то це може зменшити ініціативу й активність особистості у фізичному вдосконаленні [3]. Переконавання людини визначають спрямованість оцінок і поглядів особистості в напрямі валеології, спонукають її активність, стають принципами її поведінки. Вони відображають світогляд і надають вчинкам особливу значимість і спрямованість. Потреби – головна спонукальна, спрямовуюча і регулююча сила поведінки особистості; вони тісно пов'язані з емоціями, переживаннями.

У формуванні людських цінностей, здатних задовольнити потреби, виявляється єдність фізичного, психічного і соціального розвитку особистості. Ціннісні орієнтації в суспільстві мають розглядатися державною політикою як засоби, за допомогою яких диференціюють об'єкти фізичної культури за їх значимістю [5]. У структурі фізкультурно-спортивної політики держави ціннісні орієнтації мають бути тісно пов'язані з емоційними, пізнавальними і вольовими сторонами, що утворюють змістову спрямованість особистості.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень у цьому напрямі. Системне і цілеспрямоване соціально-гуманітарне бачення і сформована в його процесі особистісна культура визначають властивості адаптивності, самоосвіту та ініціативність особистості у сфері фізичної культури та масового спорту. Валеологія може врегульовувати соціокультурний пласт практики, спрямований на освоєння природних сил і опосередкованих її культурним ставленням до своїх фізичних можливостей. Досягнення особистістю такої гармонії забезпечує їй соціальну стійкість, продуктивне життя і працю, створює моральний комфорт.

Гуманітаризація державної політики підкреслює роль особистості, її самоцінність, вона може досягати такого стану, за якого стають можливими і необхідними соціальні та індивідуальні процеси саморозвитку, самовиховання; відображати найбільш дієві та довготривалі результати. Валеологія прямо й опосередковано охоплює такі властивості й орієнтації особистості, які дають їй змогу розвиватися в єдності з фізичною культурою суспільства, досягати гармонії знань і творчості, фізичного і духовного, вирішувати протиріччя між працею і відпочинком, фізичним і духовним.

Характер спрямованості в самій фізкультурній діяльності частіше залежить від того, який особистісний сенс має система тих чи інших цінностей, що визначає дієвість відносин індивіда до тих об'єктів, заради яких ця діяльність здійснюється. Розвиток фізичних здібностей людини має розглядатися в рамках процесу виховання як розвиток елементів фізичної культури, особливих особистісних якостей.

Список літератури:

1. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії «державне регулювання». Вісник НАДУПУ. 2007. № 3. С. 46–58.
2. Боровик В. Втілення традицій українського народу у систему фізичного виховання студентства. Вісник Чернігівського державного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка. Серія «Педагогічні науки. Фізичне виховання та спорт». 2007. № 44. С. 133–135.
3. Доброскок І. Соціалізація магістрів соціальної педагогіки в умовах глобалізації культури суспільства інформаційної доби. Молодь і ринок. 2010. № 9. С. 53–58.

4. Дутчак М.В. Моніторинг у системі державного управління спортом для всіх в Україні. Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання та спорту. Харків: ХДАДМ, 2008. № 9. С. 34–43.
5. Жданова О.М., Чеховська Л.Я. Управління сферою фізичного виховання та спорту: навч. посібник. Дрогобич: Коло, 2009. С. 9–20.
6. Зеленюк О., Чекмарьова В., Бикова Г. Тілесне здоров'я студентської молоді: акмеологічний дискурс. Актуальні проблеми фізичного виховання і спорту в сучасних умовах: матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпропетровськ: ДНУ, 2015. С. 120–121.
7. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Харків, 2011. 19 с.
8. Леонов Я.В., Приходько И.И., Путятин Г.Н. Внутренний ресурс развития сферы физической культуры и спорта. Теория и практика физической культуры. № 3. 2013. С. 59–66.
9. Лукашук В. Консолідуєча функція спорту у сучасному суспільстві. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. 2009. № 844. С. 235–240.
10. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень у науці державного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Х.: в-во «Магістр», 2012. № 1. 205 с.
11. Мічуда Ю.П. Функціонування та розвиток сфери фізичної культури і спорту в умовах ринку: автореф. дис. ... доктора наук з фіз. вих і с. спец. 24.00.02 «Фізична культура, фізичне виховання різних груп населення». НУФВСУ. Київ, 2008. 40 с.
12. Мудрик В.И., Мічуда Ю.П., Заветный С.А. Организационно-управленческие основы физической культуры и спорта: учебные и справочные материалы. Харьков: ХНАДУ, 2008. 408 с.
13. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів. регіон. Ін-т держ. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за заг. ред. В.С. Загорського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. № 30. С. 212–219.
14. Рудий В. Сучасні стратегії поліпшення фінансування системи охорони здоров'я та можливі шляхи їх застосування в законодавстві України. Ваше здоров'я. 2010. № 37. С. 3–4.
15. Шукатка О. Формування здоров'язберігаючої компетентності майбутніх економістів на засадах аксіології: монографія. Львів: ЛДФА, 2014. 219 с.

ВЛИЯНИЕ СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫХ ФАКТОРОВ ВАЛЕОЛОГИИ НА СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ И МАССОВОМУ СПОРТУ В УКРАИНЕ

В статье проанализирована государственная политика по физической культуре и массовому спорту как средство профилактики и развития здорового общества в Украине. Исследовано влияние социально-гуманитарных аспектов валеологии на адаптивность, инициативность и ценностные ориентации личности. Изучены концептуальные основы валеологии и особенности развития личности с целью унификации государством моделей физического воспитания в обществе. Предложены агитационно-мотивационные механизмы государственной политики в системе стимуляции личности к занятиям физической культурой и массовым спортом в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, массовый спорт, валеология, социально-гуманитарные принципы, воспитание, общество, влияние, физическая культура.

THE INFLUENCE OF SOCIAL-HUMANITARIAN FACTORS OF VALEOLOGY ON THE DEVELOPMENT OF THE STATE POLICY ON PHYSICAL CULTURE AND MASS SPORT IN UKRAINE

The state policy of physical education as a means of prevention, development and spiritual enrichment of society in Ukraine is analyzed. The influence of the social and humanitarian aspects of valeology on adaptability, initiative and value orientation of the person are investigated. The conceptual foundations of valeology and peculiarities of personality development with the purpose of unifying the state of models of physical education in society are studied. The propaganda-motivational mechanisms of state policy in the system of person's induction to physical education and mass sports in Ukraine are offered.

Key words: state policy, mass sport, valeology, social and humanitarian principles, education, society, physical culture.

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА БІЗНЕСУ

У статті наголошується, що внутрішні і багатогалузеві відносини не обмежуються пошуком ефективних шляхів спільного виробництва наявних товарів і послуг. Це стосується головним чином досягнення колективних вигод, які складаються із окремих частин. У бізнес-секторі такі колективні вигоди типізуються міжфірмовими відносинами співробітництва, які шляхом об'єднання додаткових ресурсів і можливостей можуть створювати нові унікальні продукти, послуги або технології. Переваги в галузі управління, в широкому сенсі цього слова, відображають незворотні зміни, які були зроблені в економічній, соціальній і політичній сферах останніми десятиліттями. Ці зміни, можливо, стимулювали зрушення у розумінні нових характеристик організаційних структур. У цьому відношенні протягом останнього десятиліття значно зросла роль партнерських відносин, які існують завдяки соціально-економічним факторам, породженим різними партнерськими структурами для досягнення поставлених цілей. Крім того, для їх ефективного функціонування необхідно подолати наявні перешкоди.

Ключові слова: *бізнес, влада, громадянське суспільство, інституційні механізми, публічна влада.*

Постановка проблеми. На теперішній час ефективне співробітництво інститутів громадянського суспільства, держави та бізнесу ускладнене не лише недосконалим законодавством у цій сфері. Відсутність чітких цілей держави у довгостроковій перспективі є обґрунтованою підставою для стурбованості представників громадянського суспільства. Саме з цієї причини, на думку автора, представники державних органів влади не можуть надати гарантії партнерам проектів в успішній їх реалізації. Завдяки цьому входження у проект зазвичай ризиковане, що, як наслідок, викликає зниження фінансової привабливості самого проекту і можливостей залучення представників громади. Громадське суспільство, своєю чергою, побоюється непрозорої політики держави, насамперед на етапі конкурсного відбору та початку виконання проекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велике значення для осмислення питань інституціоналізму та окремих його аспектів мають роботи Р. Коуза, Д. Норта, Р. Мертона, Г. Саймона, Т. Санталайна, П. Порене, Т. Сааті, Ф. Фукуями та інших науковців, які поклали початок розробки функціонального аналізу інститутів у системі державного управління. У контексті дослідження зазначеної проблеми особливий інтерес становлять праці таких українських та закордонних учених, як: Н. Липов-

ська, І. Бережнюк, І. Кісельова, С. Барамзін, О. Маркіна, В. Діанова, М. Івашов, Л. Івашова, П. Пашко, Д. Приймаченко, В. Макрусев, Д. Фролов, В. Кухаренко, М. Ванін, Р. Волков, Н. Нижник, Н. Ільченко та інших. Однак не досить дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей інституційного підходу до дослідження механізмів взаємодії громадянського суспільства, влади та бізнесу.

Мета статті (постановка завдання) – дослідження особливостей інституційного підходу до механізмів взаємодії громадянського суспільства, влади та бізнесу, здійснення аналізу інституційного середовища взаємозв'язків між суспільством та економікою на сучасному етапі розвитку.

Виклад основного матеріалу. Протягом останнього десятиліття поняття управління набуло одночасно політичного та економічного змісту. Теоретики та практики політології розглядають поняття управління як новий спосіб розуміння можливостей держави і відносин між державними і недержавними структурами. Нині управління тісно пов'язане з низкою політичних суб'єктів, таких як організаційні теорії, міжнародні відносини (як «глобального управління»), державне управління (з «підйомом» нового державного управління) та місцевої політики (як «місцеве самоврядування»).

Інституційний підхід у дослідженні механізмів державного управління на сучасному етапі є досить поширеним серед науковців та дослідників.

Як основний об'єкт аналізу інституціональна теорія розглядає не індивідуума, як це роблять неокласики, а інститути.

Згідно з Г. Стокером в управлінні беруть участь урядові та неурядові суб'єкти. У специфіці системи капіталістичного економічного контексту питання управління на макрорівні передбачає використання більш ефективних інституційних механізмів організації та координації, «матриці взаємозалежних відносин обміну або угод, які відбуваються між окремими суб'єктами й організаціями». Упродовж 80-х років ХХ століття актуальними були питання створення нових економічних інститутів, які змінять конфігурацію і регулювання післявоєнного державного режиму, у якому уряди легко поклалися в основному на ринкові механізми і тільки у виняткових випадках на громадські заходи [5].

Зміни стали необхідні, по-перше, через зростання розуміння споживачами переваг конкуренції над адміністративним контролем; по-друге, глобалізація ринкової економіки принесла нову еру конкуренції, яка дестабілізувала державні олігополії.

У 1983 році науковці Марч і Олсен відзначали необхідність зміни інститутів через появу нових тенденцій в економіці, політиці, антропології та соціології. Вони визначили термін «новий інституціоналізм» як зміну тенденцій «старого інституціоналізму», який домінував з кінця Другої світової війни аж до початку 1960-х років. Проте вони вказували на те, що інституціоналізм, який вони пропонували, не був цілісною теорією. Це була просто заява про те, як організація політичного життя може змінити сучасне життя.

Крім того, в цей час на перший план вийшли нові підходи до узаконення певних організаційних структур. Однією з основних проблем у цей час стала зміна в розподілі відповідальності між державою і приватним сектором у питаннях надання товарів і послуг.

Відносини «товар–товар», з часом «товари і послуги» надавалися п'ятьма організаційними структурами: сім'ями, різними приватними організаціями, кооперативами, приватними фірмами та державою. Здатність контролювати поставки, можливості і ризики коливалися між цими типами постачальників і визначали їхні переваги. З часом соціальні трансформації зменшували можливості сім'ї для розширення ринку та поліпшували кон-

курентні позиції держави в забезпеченні товарами масового попиту.

Безлім і Гатак запропонували організаціям приватного сектору отримувати права власності і долучатися до виробництва товарів суспільного типу. Починаючи з порівняння переваг фінансування, виробництва, забезпечення й отримання прав власності, які часто розкидані по секторах, ці окремі компоненти можна оптимально переналаштувати в синергетичних міжгалузевих партнерських відносинах. Це пояснює той факт, чому держава прямо і побічно субсидує і залучає до спільного виробництва «конкурентів» із приватного сектору. Таким чином, за рахунок внутрішньо- і міжгалузевих партнерських відносин можна не тільки економити на спільному виробництві наявних товарів, але й створювати нові товари та послуги.

У процесі інституціоналізації виникають і закріплюються нові структури та відносини між людьми, між організаціями або між людьми і організаціями, і служить важливим джерелом причинних стійких моделей поведінки. Згідно із запропонованою П. Толбертом і Л. Зукером теорією, інституціоналізація – це процес, що складається з таких етапів: інновація, призвичаєння, об'єктивізація і седиментація [6].

Інновація виникає під впливом різного роду зміни в оточенні організації – дії ринкових сил, зміни технологічних або законодавчих змін. Ці стимули призводять до генерації змін.

Сучасна ринкова економіка з точки зору інституціоналізму являє собою складну нелінійну систему з чітко вираженою соціальною спрямованістю як цілей розвитку, так і засобів їх досягнення.

Ключовою категорією цього методологічного напряму є поняття інституту.

Американський економіст Т. Веблен розглядав інститут, з одного боку, як звичні способи реагування на стимули, створювані обставинами, що змінюються, а з іншого – певні способи існування суспільства, які утворюють особливу систему суспільних відносин. Т. Веблен вивчив взаємозв'язок інституту й соціальної структури. Відмінність інституціонального напряму від неокласичного полягає в різному оцінюванні чинника невизначеності. Зокрема, створення системи інститутів розглядається ним як умова зниження рівня структурної невизначеності шляхом обмеженого набору альтернатив для економічних агентів.

Класичне визначення інституту за Т. Вебленом можна представити у трьох проекціях: певний

поширений спосіб мислення про відносини між суспільством і особистістю й виконувати ними функції; система життєдіяльності суспільства, яка складається із сукупності норм, що діють у будь-який момент розвитку цього суспільства; переважуюча духовна позиція або поширене уявлення про спосіб життя в суспільстві.

Такий значний масштаб узагальнення дає змогу вченим-інституціоналістам, визначаючи предмет науки про інститути, окреслити, по-перше, норму або власне інститут – базовий регулятор суспільної поведінки, по-друге, інституційну структуру як сукупність норм, що діють у суспільстві і спрямовують його розвиток, по-третє, інституційне середовище як магістральну духовну позицію чи уявлення про спосіб життя у суспільстві [1].

Одним із ключових елементів інституційної структури міжсекторного партнерства є інститут контрактації взаємостосунків його агентів. Взаємодія бізнесу, держави та громадянського суспільства має носити формат договірної партнерства. Договір між учасниками міжсекторного партнерства регламентує порядок їх взаємодії, відповідальність сторін у разі порушення взаємозгоджених правил і принципів, надає стосункам партнерів юридичної повноцінності, сприяючи цим самим реалізації цільових, конкурентних і оціночних аспектів партнерства. Інституціональна теорія визнає два види контрактів, диференціюючи їх відповідно до умов здійснюваного обміну. Виділяють контракти продажу, де сторони висловлюються за рівний розподіл ризику й очікуваних вигод, а також контракти найму, згідно з якими одна договірною стороною нейтральна до ризику, а інша цілком уникає його, відмовляючись від претензії на збільшення свого доходу у разі сприятливої кон'юнктури. При цьому остання передає іншому учаснику взаємодії право контролю над своїми діями [3].

З цих міркувань характер контрактів, що мають місце в межах міжсекторного партнерства, слід визначати, виходячи із паритетності взаємодії й організаційної незалежності бізнес-структур, державних та громадських організацій. Це означає, що сутність трансакцій, які відбуваються з приводу ресурсної алокації для цілей соціального розвитку, становлять контракти продажу, де і відповідальність, і вигода спільні та реалізуються на основі вільного вибору. Прибічники інституціонального напрямку економічної теорії, окрім норм-регулятивних принципів, які санкціонують або забороняють ті чи інші форми взаємодії, взаємозгоджуючи повторювальні взаємодії між

людьми, до складу інституційної структури включають також механізми, які забезпечують реалізацію цих принципів. Такі механізми носять характер зобов'язуючого імперативу і також є за суттю інститутами [4].

Обмеженість контролю виборців над державним апаратом долає субмеханізм громадських слухань, запроваджуючи регламентований безпосередній вплив громадян на вироблення державних рішень. Він забезпечує активну участь громадян та їх об'єднань у державному управлінні (місцевому самоврядуванні), а відтак – попередження дисфункцій держави. Цей механізм передбачає обговорення прийнятих та реалізованих державою проектів, рішень і правових норм – законів (зокрема, про бюджет), указів, постанов, розпоряджень тощо. Такі слухання є постійним процесом регулярних консультацій державних чиновників із громадськістю щодо прийнятності чи ефективності здійснюваних ними заходів. Відомо, що громадські слухання можуть ініціюватися як державними органами, так і самою громадськістю. В останньому разі вони набувають провокативного характеру: громадськість, нагромадивши достатній потенціал, контролює діяльність державних органів, самостійно висловлюючись про дії чиновників і пропонуючи при цьому власні способи виходу із кризової ситуації чи примноження того або іншого соціального блага. Важливо, щоб такий діалог був конструктивним, а його результати – практичними діями [2].

Сукупність субмеханізмів міжсекторного партнерства, утворених із соціальних технологій, дослідники доповнюють корпоративною соціальною відповідальністю, яка відображає саме соціальну роль бізнес-сектору. Соціальна відповідальність бізнесу – це добровільний внесок компанії у розвиток суспільства в соціальній, економічній і екологічній сферах, пов'язаний безпосередньо з основною діяльністю компанії і такий, що виходить за рамки законодавчо визначеного мінімуму. Корпоративна соціальна відповідальність концентрує увагу бізнесу не тільки на економічній, але й на екологічній і соціальній доданій вартості, що він її створює або, навпаки, руйнує. Цим вона створює передумови до мінімізації негативних ринкових екстерналій. Процес їх інтерналізації відбувається добровільно. Ризик, пов'язаний із ймовірністю опортуністичної поведінки, мінімізується дією суттєвого виборного стимулу – функціональної залежності між перспективою персональної вигоди підприємця і його вкладом у виробництво соціального блага. У такий спосіб

створюється можливість: покращення якісних параметрів відповідного блага; економії тієї частини суспільного продукту, яка б за значної ймовірності опортуністичної поведінки витрачалася на додаткові заходи контролю і санкції з боку державних органів.

Комбінаційні субмеханізми міжсекторного партнерства відображають можливості сполучення ресурсів його учасників. Ці можливості великою мірою зумовлені дією оптимізаційних субмеханізмів міжсекторного партнерства, особливістю яких є здатність сприяти найкращій із можливих ресурсних комбінацій. Застосування інституціонального аналізу, який усю сукупність інститутів поділяє на формальні та неформальні, дає змогу виокремити, відповідно, дві категорії таких субмеханізмів. Формальні субмеханізми фіксуються у правових актах. Їх створення і функціонування є компетенцією держави. Ними можна вважати адекватний правовий режим і податкові преференції для спонукання бізнесу до благодійної діяльності, меценатства, підтримки громадської ініціативи, процесів реалізації соціального замовлення і грантових програм. Цінною також є думка дослідників міжсекторного партнерства про необхідність диференціації податкового режиму діяльності громадських організацій, що має здійснюватися за результатами контролю відповідності декларованої діяльності її реальному змістові. Для спрощення такого контролю слід обмежитися підтримкою тільки тих організацій, що здійснюють свою роботу на основі програмно-цільового підходу й у суворій відповідності із статутними цілями.

Неформальні оптимізаційні субмеханізми міжсекторного партнерства можна представити нормами етики, моралі та громадської думки загалом. Йдеться про різноманітні форми суспільної подяки на адресу соціально активних підприємців і поціновування соціального статусу благодійника, а також про публічне визнання державою й самим суспільством визначальної соціально-економічної ролі громадських організацій. Це формує «дух партнерства», який би сприяв процесу трансформації моделі соціального розвитку від всебічного державного патерналізму до полісуб'єктності і субсидіарності у соціальній політиці. Таким чином, інституційна структура міжсекторного партнерства є елементом інституту вищого порядку – матриці розвитку, орієнтири якої спрямовані на соціалізацію економічних і раціоналізацію соціальних процесів у суспільстві. Ця структура являє собою ієрархічну конструкцію

і складається з інститутів ринку – зовнішніх норм міжсекторного партнерства та внутрішніх норм, які роблять саму міжсекторну взаємодію технічно й організаційно можливою. Зовнішні норми структури становлять інституційні основи міжсекторного партнерства. Тоді як внутрішні норми є принципами, згідно з якими таке партнерство здійснюється. Сукупність елементів інституційної структури міжсекторного партнерства доповнюють інститути-субмеханізми, що забезпечують реалізацію зовнішніх та внутрішніх норм і поділяються залежно від виконуваних ними функцій на комбінаційні та оптимізаційні [2].

Підсумовуючи, необхідно наголосити, що з огляду на правову форму впровадження соціально-економічних програм партнерство виконує низку функцій: оптимізація механізмів впровадження завдяки використанню потенціалів усіх партнерів; інтеграція представників громадянського суспільства в активне суспільне та державне життя країни, зниження різних соціальних напруг і негативних ставлень з боку представників державних органів і населення до громадянського суспільства завдяки вирішенню останнім соціально-економічних проблем.

Висновки. Завдяки застосуванню інституційного підходу до дослідження механізмів взаємодії громадянського суспільства, влади та бізнесу ключовою сутністю процесів економічної та соціальної трансформації на сучасному етапі розвитку є модернізація та виникнення нових форм спільної власності та пов'язаних з нею базових соціально-економічних інститутів. Це веде до виникнення нових інституційних форм, які відповідають як базовим, так і додатковим щодо них соціальним та економічним інститутам. На підставі цього запропоновано головним завданням сучасних реформ визначити саме побудову прогресивної конфігурації оновлених інституційних форм ринкового характеру. Проведений аналіз інституційного середовища складних взаємозв'язків між суспільством та економікою на сучасному етапі розвитку свідчить про подальше поглиблення процесів соціалізації економіки через корекцію пріоритетів економічної системи, їх безпосередню орієнтацію на загальносуспільні цінності та забезпечення безперервного й стабільного економічного зростання. Соціалізація економічних процесів призводить до широкого усвідомлення, що громадянське суспільство з його здібностями та потребами уособлює мету функціонування та розвитку економічної системи.

Список літератури:

1. Вольчик В.В. Курс лекцій по інституціональній економіці: посібник для студентів вузів. Ростов-н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 2000. 80 с. URL: <http://www.ie.boom.ru/Lecture.html>
2. Звонар В.П. Міжсекторне партнерство як механізм реалізації регіональної соціальної політики: концепція для України: монографія. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. 300 с.
3. Мортіков В. Контракти: економіко-правові аспекти. Економіка України. 2004. № 3. С.43–46.
4. Норт Д. Інститути та економічний ріст: історичне вступ. Тезис. 1993. Т. 1, вип. 2. С. 73.
5. Boyer R. & Hollingsworth J.R., (1997), 'From National Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness', in J.R. Hollingsworth & R. Boyer, eds, Contemporary Capitalism, The Embeddedness of Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Tolbert P.S. & Zucker L.G., (1999), 'The Institutionalization of Institutional Theory', in S.R. Clegg & C. Hardy, eds, Studying Organisation-Theory and Method. London: SAGE Publications Ltd.

**ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И БИЗНЕСА**

В статье отмечается, что внутренние и многоотраслевые отношения не ограничиваются поиском эффективных путей совместного производства существующих товаров и услуг. Это касается главным образом достижения коллективных выгод, которые состоят из отдельных частей. В бизнес-секторе такие коллективные выгоды типизируются межфирменными отношениями сотрудничества путем объединения дополнительных ресурсов и возможностей и могут создавать новые уникальные продукты, услуги или технологии. Преимущества в области управления, в широком смысле этого слова, отражают необратимые изменения, которые были сделаны в экономической, социальной и политической сферах в последние десятилетия. Эти изменения, возможно, стимулировали сдвиги в понимании новых характеристик организационных структур. В этом смысле в течении последнего десятилетия значительно возросла роль партнерских отношений, которые существуют благодаря социально-экономическим факторам, порожденным различными партнерскими структурами для достижения поставленных целей. Кроме того, для их эффективного функционирования необходимо преодолеть существующие препятствия.

Ключевые слова: бизнес, власть, гражданское общество, институциональные механизмы, публичная власть.

**FORMATION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF INTERACTION
OF THE CIVIL SOCIETY AND BUSINESS**

The article notes that internal and diversified relations are not limited to finding efficient ways of joint production of existing goods and services. This concerns mainly the achievement of collective benefits, which consist of separate parts. In the business sector such collective benefits are typified by inter-firm cooperative relationships, by combining additional resources and opportunities and can create new unique products, services or technologies. Advantages in management, in the broadest sense of the word, reflect the irreversible changes that have been made in the economic, social and political spheres in recent decades. These changes may have stimulated shifts in the understanding of the new characteristics of organizational structures. In this sense, during the last decade the role of partnerships that exist due to socio-economic factors generated by various partner structures to achieve the goals has significantly increased. In addition, for their effective functioning it is necessary to overcome existing obstacles.

Key words: business, power, civil society, institutional mechanisms, public authority.

Сіренко Р.Р.

Львівський національний університет імені Івана Франка

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСАМИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ МОЛОДІ ЗА ЇЇ АКТИВНОЇ УЧАСТІ У МАСОВОМУ СПОРТІ

У статті вивчено процеси трансформації та модифікації масового спорту як соціалізаційного феномена в українському суспільстві. Досліджено важливість фактора соціалізації у сфері фізичної культури та масового спорту. З'ясовано особливості державного регулювання розвитку сфери масового спорту в соціальній та гуманітарній політиці України. Обґрунтовано явище масового спорту як прояв активної участі молоді у соціальних та громадянських трансформаціях суспільства.

Ключові слова: масовий спорт, соціалізаційний контекст, гуманітарна сфера, державне регулювання, управлінські системи, активність соціуму.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.

Соціалізуюча функція спорту, яка реалізується за допомогою залучення молоді у спортивну діяльність, активно впливає на різноманітні сторони розвитку молоді особистості, має неоднаковий прояв у різних суспільствах, але загалом від рівня залученості до спортивної діяльності залежить ефективність самої соціалізації як процесу. Сучасний період суспільного розвитку в Україні характеризується соціальною нестабільністю, наростанням рівня конфліктності суспільних відносин, зниженням загального рівня якості життя, в результаті непередуманих реформ держава втратила свої позиції у багатьох сферах суспільного життя. Ці чинники зумовили негативну ситуацію у масовому українському спорті та вплинули на розвиток молоді як суспільної категорії.

Увага до молодого покоління в цьому контексті далеко не випадкова: саме від молоді залежить майбутнє держави. Водночас від ступеня залучення молоді у масову спортивну діяльність багато в чому залежить її фізичне і моральне здоров'я, працездатність. Відображення масштабних трансформацій, що відбулися в Україні, вимагає детального аналізу через деяке спотворення процесів соціалізації. Перебудова суспільного ладу, яка охопила різні сфери суспільного життя, включаючи і масовий спорт, у комплексі з відсутністю цілеспрямованої політики держави у цій сфері обернулася руйнуванням системи масового спорту, виключенням фізичної куль-

тури з пріоритетних напрямів населення на рівні масової свідомості.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми, та виділення частин загальної проблеми, що потребує вирішення. Сучасний етап дослідження державного регулювання фізичної культури і масового спорту характеризується залученням великої кількості науковців, що працюють у цій сфері, та появою значної кількості соціологічних досліджень і теоретичних робіт з цього напрямку. Цей період також характеризується активним використанням досліджень західних авторів із розвитку фізичної культури і масового спорту. Наукові дослідження і фундаментальні роботи В.І. Столярова, М.А. Кутепова, М.А. Арвісто продемонстрували значимість виховної ролі фізичної культури і масового спорту як дієвого засобу формування, розвитку і соціалізації молоді особистості [6; 9]. Соціальні трансформації та зрушення, що відбулися, викликали істотні зміни в ціннісних орієнтаціях молоді України.

Аналіз стану втручання держави у цю сферу дає змогу стверджувати, що в Україні стався глобальний процес ресоціалізації, руйнування статусно-рольових зв'язків, створення нової ієрархії цінностей і зміни соціальної орієнтації молодих верств населення [10]. Монографія Л.І. Лубишевої [2] присвячена соціалізаційним аспектам фізичної культури і масового спорту, в якій спорт ґрунтовно розглянуто як агент соціалізації. Разом з тим варто зазначити, що за

всього різноманіття наукових праць, які певним чином стосуються особливостей впливу масового спорту на процес соціалізації молоді, це питання є не досить розробленим.

Метою статті є дослідження ефективності державного регулювання соціалізації молоді в Україні внаслідок її активної діяльності у фізичній культурі та масовому спорті.

Реалізація мети передбачає вирішення таких завдань:

1. Вивчити процеси трансформації та модифікації масового спорту як соціалізаційного феномена в українському суспільстві.
2. Дослідити важливість фактора соціалізації у сфері фізичної культури та масового спорту.
3. З'ясувати особливості державного регулювання розвитку сфери масового спорту в соціальній та гуманітарній політиці України.
4. Обґрунтувати явище масового спорту як прояв активної участі молоді у соціальних та громадських трансформаціях суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За десятиліття реформ у масштабі держави виявилися зруйнованими і перестали функціонувати тисячі спортивних майданчиків, не фінансується діяльність багатьох дитячо-юнацьких спортивних шкіл. Ці обставини призводять до катастрофічного зниження показників здоров'я молоді. Масовий спорт у сучасному світі займає вагоме місце, відіграючи важливу роль у багатьох соціальних процесах і явищах. Як соціальне явище, яке увійшло в життя багатьох держав, масовий спорт сформувався відносно недавно, проте сучасне суспільство неможливо уявити без нього. Розвиваючись разом із соціумом у процесі трансформації сучасного суспільства, посилюючи свій вплив, поширюючись у всьому світі масовий спорт став переймати багато значущих соціальних функцій.

Масовий спорт є одним з найважливіших інститутів соціалізації в сучасному суспільстві, особлива роль масового спорту як агента соціалізації зумовлена акумуляцією таких соціальних ситуацій, що дають змогу молодій особі засвоювати нові практики, знаходити своє місце у суспільстві та зайняти певну життєву позицію. Молода особа, яка займається спортом, включається у величезну мережу соціальних людських контактів, масовий спорт дає змогу індивіду в процесі спортивної діяльності відпрацювати соціальні ролі та набути необхідного досвіду. Соціальна активність включає в себе активність суспільну, професійно-тру-

дову та активність у сфері фізичної культури.

Соціальна активність молоді, залученої у спортивно-масовий процес, набагато перевищує соціальну активність людей, які не займаються фізичними вправами. У цьому контексті масовий спорт необхідно розглядати як ефективний засіб фізичного виховання активності у вигляді інтересів, спілкування тощо [1]. Змінюється значення спорту в системі цінностей української молоді, чималою мірою сприяли як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. Домінування в середовищі української молоді матеріальних пріоритетів об'єктивно знижує питому вагу ціннісних орієнтацій та спортивну діяльність, оскільки заняття спортом у принципі не є тим, від чого можна отримувати прибуток. Активне прагнення до спорту, реальне входження в нього, введення його в життєвий стандарт, у звичний уклад власного життя в української молоді нині нижче, ніж декларована нею соціальна оцінка фізичної культури і спорту [8].

Державне регулювання процесу масового спорту виступає пріоритетним завданням офіційних інституцій у всіх розвинених країнах світу. Зміна статусу спорту в бік зменшення у системі цінностей молоді негативно позначається на процесі її соціалізації. Сучасне українське суспільство не в змозі самостійно вирішити проблему масовості фізкультурно-спортивного руху молоді без підтримки держави [12]. Тому проблеми розвитку масового спорту та фізичної культури мають знаходити своє вирішення на державному рівні.

У результаті трансформацій у соціально-економічному і політичному житті України відбулося значне зниження основних показників масовості спорту серед молоді. Ці обставини пов'язані з послідовним ігноруванням державою цієї сфери життя суспільства, що призвело до зниження фінансування можливостей з масового спорту, погіршення матеріальної бази і структурної перебудови системи державного регулювання масовим спортом. Внаслідок цього у спортивній й фізкультурній сферах України спостерігаються значні інституційні зміни переважно негативного характеру [14]. Натепер спорт як життєва цінність в особистісній орієнтації сучасної української молоді займає вельми скромне місце.

Водночас набирає силу тенденція, пов'язана зі споживчим і безвідповідальним ставленням до особистого життя, витоки якої потрібно шукати в порушенні процесу державного регулювання соціалізаційних процесів молоді в Україні. У сучасному українському суспільстві спорт

має служити задоволенню важливих суспільних потреб, виконуючи різні соціальні функції. За своїми функціями масовий спорт – це школа виховання здібностей, необхідних у сфері рухової діяльності, соціальний інститут пізнання умов, засвоєння і вдосконалення засобів, форм життя. Серед соціальних функцій спорту одна з найважливіших – соціалізуюча, вона відображена у глибокому і багатосторонньому його впливі на сутнісні сторони молоді людини і на розвиток її фізичних та інтелектуальних здібностей.

Державне регулювання процесу соціалізації молоді соціальної спільноти багато в чому залежить від того, наскільки вона включена в систему цінностей представників цього суспільства. Напрямок ціннісних орієнтацій молоді у спортивній сфері збільшує роль масового спорту в процесах соціалізації [5, с. 12]. Характер функціонування масового спорту як сфери, в якій базується здоровий потенціал суспільства, зумовлений сукупною дією як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Ці обставини зумовлюють державне регулювання масового спорту в рамках соціальних властивостей за допомогою двох аспектів, які виступають головними об'єктами вивчення науки державного управління.

З одного боку, передбачається виявлення таких об'єктивних чинників, як ставлення до масового спорту з боку суспільства, його місця в рамках організації суспільної системи і структури цінностей, соціальних чинників, які зумовлюють орієнтацію української молоді на заняття спортом. З іншого боку, такий підхід передбачає уточнення суб'єктивних чинників, а саме виявлення позиції до спорту самого індивіда як представника молодіжної соціальної спільноти. Масовий спорт є потужним каталізатором у процесі соціалізації молоді людини, що пришвидшує процес її формування з особи, що засвоїла соціальні норми і норми суспільного життя, в соціально зрілу і гармонійно розвинену особистість. Масовий спорт впливає на загальний процес соціалізації молоді за допомогою впливу на тісно взаємопов'язані соціальну і фізичну сфери життя [7, с. 198]. Соціалізуючий вплив масового спорту проявляється по-різному: через підвищення активності, трудової та громадської діяльності молоді людини, через інтеграційні функції спорту. Специфіка спорту вимагає тісних спільних дій, що веде до утворення великої кількості громадських зв'язків офіційного і неофіційного характеру, на основі яких формуються специфічні форми суспільної поведінки, що діють і за межами спортивного руху [4, с. 21].

Водночас масовий спорт не в змозі виконати свою частину функцій в рамках соціалізації молоді особи за пасивної або негативної дії інших агентів соціалізації – сім'ї, школи та навчальних закладів, ЗМІ, роботи і громадської думки. Серед чинників і умов, що роблять визначальний вплив на залучення молодих людей у масовий спорт, істотне значення мають: допомога держави, розвиток системи фізичного виховання в школі, спортивні захоплення поза навчальними закладами, уклад сімейного життя.

Розкриття позитивного впливу фізичних вправ на здоров'я молоді дає змогу краще зрозуміти механізми, за допомогою яких спорт впливає на суспільну діяльність і активність молоді особи. Масовий спорт діє на ефективність соціалізації не тільки безпосередньо, забезпечуючи здоров'я, але і за допомогою безлічі інститутів і різного роду механізмів – психічних, соціологічних, фізіологічних [13].

Соціальна активність української молоді включає в себе активність суспільну, професійно-трудову і активність у сфері фізичної культури. Молодих людей, залучених у спортивний масовий процес, набагато більше порівняно з тими, які не займаються спортом. У цьому контексті масовий спорт необхідно розглядати як ефективний засіб виховання активності у вигляді інтересів, спілкування; соціальна активність нерозривно пов'язана з руховою активністю і здоров'ям.

Масовий спорт перешкоджає поширенню девіантних форм поведінки молоді, загалом формує нове здорове покоління. Розвиток масового спорту залежить не тільки від покращення ефективності державного регулювання, але також від чинників суб'єктивного порядку і від особистого ставлення молодих людей до спорту, від того, яке місце він займає в системі цінностей українського суспільства й окремого індивіда. Ціннісні орієнтації є мотиваційним ядром спортивної діяльності, тією найважливішою умовою, яка забезпечує високу ефективність занять фізичною культурою і спортом.

Тиражування цінностей суспільства споживання призводить до суттєвих трансформацій у системі цінностей молодого покоління українців, культ споживацтва панує у свідомості молоді й набуває універсального характеру [11].

Сучасне суспільство не в змозі повністю вирішити проблему масовості фізкультурно-спортивного руху без підтримки держави. Тому проблеми розвитку спорту та фізичної культури мають знаходити своє рішення у результатах роботи орга-

нів державної влади. Поширення масового спорту має виступати пріоритетним завданням державних інститутів в Україні.

Важливе значення має те, що перманентна криза влади в Україні різко погіршила демографічну ситуацію і здоров'я населення, зокрема здоров'я молоді, об'єктивно скорочуючи її можливість займатися спортом. Розглянуті макросоціальні фактори загалом сприяли падінню рівня масового спорту. Внаслідок цього послабився вплив масового спорту на процес соціалізації молоді, що посилюється неефективним державним регулюванням, пасивністю освітніх установ.

Змінені соціальні трансформації та ціннісні зрушення викликали істотні зсуви в ціннісних орієнтаціях української молоді. Натепер спорт як цінність у життєвій особистісній орієнтації сучасної молоді займає вельми скромне місце. Водночас набирає силу тенденція, пов'язана зі споживчим і безвідповідальним ставленням до життя, вигоди якої потрібно шукати в порушенні процесу соціалізації [3]. Вже згадана тенденція в сучасних умовах веде до порушення громадських зв'язків і до різноманітних відхилень у поведінці молоді, що об'єктивно виводить її зі сфери масового спорту як соціально позитивної і легітимної діяльності.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Трансформація державного регулювання масового спорту в процесі соціалізації української молоді зумовлена загальними зрушеннями в соціально-економічній системі, зокрема самоусунення держави з різних сфер життя суспільства і зі спортивної сфери. Відсутність спортивних об'єктів відпочинку та оздоровлення для молоді в сільських районах і міських районах новобудов, слабе матеріально-технічне

оснащення спортивних установ, що не відповідає рівню потреби сучасної молоді, а також недостатнє фінансування цих об'єктів унеможливує ефективне державне регулювання соціалізації української молоді. За роки реформ відбулося систематичне зниження загальної кількості фізкультурно-спортивних споруд. Одна з основних причин скорочення кількості фізкультурно-спортивних споруд – відмова підприємств і організацій як державної, так і приватної власності від утримання спортивних і оздоровчих об'єктів під приводом економічної недоцільності їхньої експлуатації. Відсутність системи загальної фізкультурної підготовки, яка б охоплювала всі верстви населення, і насамперед молодь, негативно відображається на загальному розвитку суспільства. Внаслідок цього послабився вплив спорту як агента соціалізації, що зумовлено неефективною координацією масового спорту з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для підтримання у молоді стійкої мотивації та інтересу до занять руховою активністю і масовим спортом відповідними механізмами державного регулювання необхідно створити умови для задоволення потреби у фізичному розвитку у доступних спортивних спорудах, розвитку сучасної інфраструктури для активного дозвілля, пропагування серед української молоді цінностей спорту та здорового способу життя. Соціальний ефект від функціонування масового спорту або спорту для всіх відбувається за умови системного державного втручання. Ефективна державна політика, спрямована на зміну свідомості та поведінки громадян стосовно здорового способу життя, правильної, вираженої позиції молоді може справити позитивний вплив на соціалізаційні процеси української молоді.

Список літератури:

1. Вавренюк С.А. Генезис організаційно-правового забезпечення державного управління фізичним вихованням молоді на теренах України. Державне будівництво. 2014. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/index.html> (дата звернення 27.08.2018).
2. Гасюк І.Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2013. 39 с.
3. Гонтарук О.М. Проблеми функціонування системи підготовки кадрів та управління у сфері фізичного виховання і спорту в контексті розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві: збірник наукових праць. Луцьк: Східноєвропейський національний університет ім. Лесі Українки, 2016. № 3 (35). С. 5–10.
4. Дутчак М.В. Теоретико-методологічні засади формування системи спорту для всіх в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.02. Київ, 2009. 39 с.
5. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 19 с.
6. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/category/54/2012/1> (дата звернення 02.09.2018).
7. Круцевич Т.Ю. Управление физическим состоянием подростков в системе физического воспитания: дис. ... д-ра физ. восп.: 24.00.02. Київ, 2010. 510 с.

8. Куделко В.Э. Анализ проблемной ситуации развития культуры управления физкультурно-спортивной деятельностью. Слобожанський наук.-спорт. вісник. 2013. С. 149–151.
9. Кузьменко О.О. Реалізація державної програми у сфері фізичної культури і спорту. Науковий вісник молодих вчених. 2010. Вип. 1(1). С. 225–229.
10. Леонов Я.В., Приходько И.И., Путятин Г.Н. Внутренний ресурс развития сферы физической культуры и спорта. Теория и практика физической культуры. 2013. № 3. С. 59–66.
11. Мельник М.Г., Пітин М.П. Проблеми розвитку студентського спорту України у ХХІ столітті. Біомеханічні, педагогічні, медико-біологічні та психологічні аспекти фізичного виховання та спорту. Вісник № 129 (1). 2015. С.169–173.
12. Парубчак І.О., Сіренко Р.Р. Публічне управління суспільно-виховними процесами в українському соціумі на засадах здорового способу життя. Вісник НУЦЗУ. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1(6). С. 244–252.
13. Сергеев А.Ю. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. 2015. Вип. 12. С. 105–109.
14. Сітнікова Н.С. Сучасний стан і тенденції державного регулювання розвитку спорту вищих досягнень в Україні. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 2(41). С. 1–8.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССАМИ СОЦИАЛИЗАЦИИ УКРАИНСКОЙ МОЛОДЕЖИ ПРИ ЕЕ АКТИВНОМ УЧАСТИИ В МАССОВОМ СПОРТЕ

В статье изучены процессы трансформации и модификации массового спорта как феномена социализации в украинском обществе. Исследована важность фактора социализации в сфере физической культуры и массового спорта. Выявлены особенности государственного регулирования развития сферы массового спорта в социальной и гуманитарной политике Украины. Обосновано явление массового спорта как проявление активного участия молодежи в социальных и гражданских трансформациях общества.

Ключевые слова: массовый спорт, социализация, гуманитарная сфера, государственное регулирование, управленческие системы, активность социума.

THE EFFECTIVENESS OF THE STATE REGULATION CONCERNING THE PROCESSES OF THE SOCIALIZATION OF UKRAINIAN YOUTH BY ITS ACTIVE PARTICIPATION IN MASS SPORTS

The processes of transformation and modification of mass sports as a socialization phenomenon in the Ukrainian society were studied. The importance of the socialization factor in the field of physical culture and mass sports was researched. The peculiarities of state regulation of the sphere of mass sports in the social and humanitarian politics of Ukraine were revealed. The phenomenon of mass sports as an expression of active participation of youth in social and civil transformations of the society was grounded.

Key words: mass sports, socialization context, humanitarian sphere, state regulation, management systems, activeness of society.

Сторожев Р.І.

Національна академія державного управління при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті аналізується нормативно-правове забезпечення розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності. Охарактеризовані законодавча база, яка сформувалася за роки незалежності України, та нормативні акти щодо їх відповідності принципам та стандартам Європейського Союзу та євроатлантичної спільноти. Розкрито на основі структурно-функціонального підходу роль суб'єктів забезпечення розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

Ключові слова: лідер, лідерство, законодавча база, нормативні документи, Європейський Союз, державне управління, суб'єкти забезпечення розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

Постановка проблеми. В Україні відбувається процес модернізації підходу до управління людськими ресурсами на державній службі, зокрема з метою приведення української державної служби у відповідність до принципів та стандартів Європейського Союзу та євроатлантичної спільноти. Одним із ключових аспектів цієї модернізації є розвиток лідерів – керівників усіх рівнів на державній службі й особливо – вищій керівній ланці державної служби, які мають бути спроможними та відповідальними за впровадження змін у процесі здійснення реформ [24, с. 6].

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що проблема сучасного лідерства у державному управлінні постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних учених. Найбільш важливі питання, пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням лідерства, висвітлені в працях таких дослідників, як: І. Сурай, С. Чернов, П. Хаїтов, Т. Лутчин, Ю. Ковбасюк, Є. Щупачинський, І. Грищенко. Водночас досліджень, які б торкалися відповідності нормативно-правового забезпечення лідерства принципам та стандартам Європейського Союзу та євроатлантичної спільноти, бракує у вітчизняній науці.

Мета статті – охарактеризувати нормативно-правове забезпечення розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

Виклад основного матеріалу. Процес нормативно-правового забезпечення розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності супроводжується формуванням відповідної нормативно-правової бази. Так, 8 червня

2004 року Постановою Кабінету Міністрів України № 746 було затверджено Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки [15], розроблену відповідно до Указу Президента України від 5 березня 2004 року № 278 (278/2004) «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [17], з метою визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів. Зокрема, у документі зазначено, що під час прийому на державну службу та просування по службі слід враховувати серед іншого наявність у кандидата на посаду державного службовця таких якостей, як ініціативність, спроможність до творчості, новаторства. І хоча у документі не звучить сам термін «лідерство», однак зазначені якості мають бути притаманні лідеру-управлінцю, що ми доводимо в нашому дослідженні [25].

З метою зростання професіоналізму, відкритості, інституційної спроможності державної служби, підвищення її авторитету шляхом узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців з 2008 року започатковано проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець». У Порядку проведення конкурсу, затвердженому Постановою КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1152 [19], першим із критеріїв відбору державних службовців для участі у першому турі у номінації «Кращий керівник» визначений рівень професійної компетентності, якості лідера.

З метою методично-ресурсного супроводження та інформаційно-аналітичної підтримки професійного розвитку державної служби і служби в органах місцевого самоврядування Наказом Головного управління державної служби від 27 жовтня 2008 року № 297 [23] утворено Школу вищого корпусу державної служби та затверджено її Положення, серед завдань якої, зокрема, було визначено сприяння реалізації тренінгових програм та інших комунікативних заходів з розвитку лідерства на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування; участь у межах повноважень у роботі з особами, зарахованими до Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»; забезпечення проведення Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»; аналіз та впровадження кращого вітчизняного та світового досвіду з питань розвитку лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [11]. Головним завданням Школи вищого корпусу державної служби стали розробка та реалізація навчальних програм нового формату, спрямованих на розвиток управлінських компетенцій та якостей. Згодом вона перетворилася на безперервну дискусійну платформу для розвитку висококваліфікованої управлінської когорти керівників – лідерів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування [27, с. 45–46].

На підтримку розвитку вищого корпусу державної служби 25 серпня 2010 року затверджено Порядок організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої–другої категорій [14], у якому було визначено, що з метою забезпечення участі у тренінгах Школа щороку розробляє, затверджує тренінгові програми з питань набуття лідерських та управлінських навичок, необхідних для оперативного реагування на вимоги та виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, економічного розвитку, європейської інтеграції. Крім того, Порядок установив процедуру організації і проведення тренінгів для державних службовців першої–другої категорій.

У 2010 році було проведено першу Програму розвитку лідерства на базі Школи вищого корпусу державної служби при Головному управлінні державної служби України. З червня 2009 року по листопад 2010 року за підтримки україно-канадського проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» було вивчено потреби вищого корпусу державної служби у

навчанні та розвитку, відповідно до отриманих даних та з урахуванням уроків реалізації Програми у 2010 році було розроблено Програму розвитку лідерства 2011 [7]. У 2012 році Програма розвитку лідерства була спрямована на підготовку та професійний розвиток вищих керівних кадрів державного управління, здатних забезпечити на основі лідерства ефективність реалізації адміністративної та економічної реформ. Успішно реалізувалась Програма розвитку лідерства 2014, яка заклала підвалини для вдосконалення управління людськими ресурсами, професіоналізації державної служби, сталого розвитку лідерства та сприяння вдосконаленню ефективності діяльності державного управління загалом. Важливо, що ця програма була розроблена на основі вивчення потреб у навчанні керівників на державній службі в Україні відповідно до проекту основних груп компетенцій лідерства [3].

7 липня 2010 року уряд затвердив Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування [12].

Ефективна діяльність органів державної влади та надання високоякісних адміністративних послуг можливі за наявності кваліфікованих управлінських кадрів вищого рівня, зокрема вищого корпусу державної служби. З метою визначення шляхів та способів реалізації державної політики щодо формування та розвитку вищого корпусу державної служби, що забезпечить поліпшення якості та ефективності державного управління, в Україні було прийнято Концепцію формування та розвитку вищого корпусу державної служби на 2011–2015 роки, схвалену Кабінетом Міністрів України 17 листопада 2010 р. [5], яка продовжила інституціалізацію розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності.

У Концепції визначено напрями і пріоритети щодо вдосконалення законодавства у сфері державної служби для формування та розвитку професійного вищого корпусу державної служби; розроблення процедур добору та призначення на посади вищого корпусу державної служби для забезпечення органів державної влади кваліфікованими управлінськими кадрами вищого рівня, а також звільнення з таких посад; визначення порядку оцінювання результатів службової діяльності осіб, що обіймають посади вищого корпусу державної служби; а також удосконалення системи професійного навчання осіб, що

обіймають посади вищого корпусу державної служби, з метою сприяння ефективній діяльності державної служби та успішній реалізації реформ з урахуванням кращого світового досвіду. Так, у Концепції зазначено, що з метою сприяння ефективній діяльності державної служби та успішній реалізації реформ з урахуванням кращого світового досвіду необхідно запровадити у закладах, що здійснюють підвищення кваліфікації зазначених осіб, обов'язкові програми розвитку управлінських та лідерських якостей.

Розвиток ці питання знайшли в Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схваленої Розпорядженням КМУ від 28 листопада 2011 року № 1198-р [21]. Зокрема, в документі зазначено, що становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та економічних реформ вимагають, щоб компетентність, професіоналізм і лідерство відігравали провідну роль у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Основними завданнями Концепції було визначено розроблення механізму підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад для ефективного здійснення покладених на них повноважень; нормативно-правової бази з питань підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Серед очікуваних результатів реалізації Концепції визначено: «забезпечити формування та закріплення на основі програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад таких демократичних цінностей, як активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм і соціальне партнерство [21].

У 2012 році у зв'язку зі стримуванням розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі; відсутністю ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалістю механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців; відсутністю збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору

і навчання, повільними темпами впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнім застосуванням наукових підходів, результатів наукових досліджень під час формування та реалізації державної кадрової політики було розроблено і прийнято Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [26].

Серед основних цілей Стратегії визначено підготовку та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ. Поміж інших визначено такі першочергові завдання: утворення та формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» з метою залучення найбільш обдарованих громадян України до впровадження у державі економічних реформ, забезпечення підготовки таких громадян до роботи у пріоритетних сферах державного управління; перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик і особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідній посаді.

20 липня 2012 року Національне агентство України з питань державної служби затвердило Методичні рекомендації з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах [10], у яких, зокрема, визначено, що для керівників необхідними навичками є управління інноваціями та змінами, лідерство та управлінські навички (стратегічне мислення та встановлення напрямів, прийняття управлінських рішень, використання та управління ресурсами, моніторинг та аналіз надання послуг). Крім того, наказом від 31 грудня 2013 року № 246 затверджені Рекомендовані вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, у яких вперше в історії державного управління в Україні у офіційному документі з'явилось визначення поняття «лідерство» та сформульовано рекомендації щодо поведінки керівника для здійснення лідерства в органах публічної влади [6, с. 21].

Результативним щодо створення нормативно-правових засад розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності став 2015 рік, протягом якого:

– прийнятий Закон України «Про державну службу» [9], що визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, про-

фесійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Принциповими новаціями Закону є розмежування політичних та адміністративних посад (з переліку посад державної служби мають бути виключені державні політичні посади); врегулювання статусу державного службовця (це особа, яка обіймає адміністративні (чиновницькі, службові) посади, тобто посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій); конкурсні процедури добору кандидатів і гарантування рівного доступу до державної служби; прозора модель нарахування заробітної плати й гідна оплата праці; поєднання системи винагород з оцінкою ефективності роботи, а також об'єктивні можливості просування по службі; посилення персональної відповідальності за виконання обов'язків (реформування інституту дисциплінарної відповідальності службовців, гнучка система дисциплінарних стягнень і притягнення до відповідальності) [2, с. 176];

– схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [20], у якій визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, зокрема однією з першочергових є реалізація реформи державного управління, метою якої є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. У документі сформувано основні шляхи реформування державної служби задля закріплення більш високих вимог до кандидатів на посади державних службовців, зокрема щодо рівня їх лідерського потенціалу [29, с. 42];

– схвалено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затверджено план заходів щодо її реалізації [22], яка визначила проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування та містила комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, що стосується формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань,

умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри.

14 квітня 2016 року схвалено Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка містить орієнтири для розвитку лідерства, зокрема запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби, реформування системи професійного навчання державних службовців [18]. Ці ж завдання Уряд ставить собі і в 2017 та 2018 роках.

З метою вдосконалення системи державного управління, зокрема шляхом забезпечення системи державної служби фаховими лідерами, які б проводили національні реформи та забезпечували необхідні зміни, Розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки [4], в якій зазначено, що політична прихильність до реформування і лідерство є вирішальними для успішного планування та проведення реформи державного управління.

В Україні різні галузі та сфери потребують фахових лідерів у системі державної служби, які б проводили національні реформи та забезпечували необхідні зміни. Тому основним завданням реформування державної служби та управління людськими ресурсами Стратегія визначила створення в кожному міністерстві та інших центральних органах виконавчої влади команд фахівців з питань реформ, що будуть реалізовувати зміни щодня. Зазначені команди можуть включати керівний склад, спеціалістів та менеджерів з досвідом роботи у відповідній галузі для якісного та сталого процесу реформування [4].

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 затверджено Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» [16], серед яких поряд із вимогами до стажу та досвіду роботи, володіння мовами, знання законодавства та професійних навичок відповідно до посади визначена обов'язкова наявність лідерських навичок, таких як: встановлення цілей, пріоритетів та орієнтирів; стратегічне планування; вміння працювати з великим обсягом інформації та здатність викону-

вати одночасно декілька завдань; ведення ділових переговорів; досягнення кінцевих результатів.

Крім того, для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» і «В» наказом Нацдержслужби від 06 квітня 2016 року № 72 визначено спеціальні вимоги. Однак що стосується лідерства, то така вимога передбачена лише для посад категорії «Б», зокрема, вона включає: 1) ведення ділових переговорів; 2) вміння обґрунтовувати власну позицію; 3) досягнення кінцевих результатів [13].

Однак після внесення змін до Порядку [8] додатки з вимогами до посад були вилучені. Разом з тим Н. Алюшина зазначає, що перелік компетенцій, визначений Порядком визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» у додатках 3 і 4, носить рекомендаційний характер. Тому у своєму дослідженні Н. Алюшина пропонує перелік компетенцій для застосування під час розроблення спеціальних вимог для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», розподілений на 3 блоки: загальні професійні й особистісні компетенції; управлінські професійні й особистісні компетенції; функціональні професійні й особистісні компетенції. Зокрема, лідерство науковець відносить до управлінської професійної компетенції «Управління змінами» [1].

Процес формування нормативно-правової бази розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності триває. Зокрема, 31 серпня 2016 року Головою Нацдержслужби затверджена тренінгова програма «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління» [28], розроблена на основі проведеної оцінки потреб вищого корпусу державної служби та аналізу необхідних компетентностей, якими мають володіти керівники державної служби та метою якої є підготовка нової генерації представників вищого корпусу державної служби, здатних професійно, політично неупереджено, ефективно впроваджувати зміни та новації у державних органах з дотриманням принципів державної служби та в інтересах держави і суспільства.

Таким чином, в Україні загалом сформовано нормативно-правову базу щодо розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності. Разом з тим процеси реформування та модернізації публічної служби висувають нові вимоги до цього процесу. Зокрема, у нормативно-правових актах мають знайти відображення питання щодо процедур виявлення лідерських якостей у публічних управлінців та визначення критеріїв їх оцінювання; закріплення обов'язкової наявності лідерських якостей у претендентів на зайняття посад публічної служби тощо.

Список літератури:

1. Алюшина Н. Визначення спеціальних вимог до кандидатів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: організаційний аспект. Держслужбовець. 2016. №8. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/august/issue-8/article-20436.html> (дата звернення: 03.10.2018).
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». Київ: НІСД, 2015. 684 с.
3. Бакаєва О.А. Перспективи розвитку лідерства на державній службі як умова належного врядування. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/01.pdf> (дата звернення: 03.10.2018).
4. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249175778> (дата звернення: 03.10.2018).
5. Концепція формування та розвитку вищого корпусу державної служби на 2011–2015 роки: Розпорядження КМУ від 17.11.2010 р. № 2113-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/243824414> (дата звернення: 03.10.2018).
6. Ліпенцев А.В. Андрагогічні аспекти розвитку лідерства (за досвідом навчальних програм МДУ та ЦПК. Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики перспективи: матеріали Всеукраїнського круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг. ред. В.А. Гошовської Л.А. Пашко, А.К. Гука. Харків: Фактор, 2015. 88 с. С.21–23.
7. Міщишин В. Лідерство на державній службі?! URL: <http://old.csi.org.ua/?p=2424> (дата звернення: 03.10.2018).
8. Про внесення змін до Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Нацдержслужби від 16.03.2018 № 62. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0437-18> (дата звернення: 03.10.2018).
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 03.10.2018).
10. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті:

наказ Нацдержслужби від 20.07.2012 р. № 148. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=08WWZEB64B> (дата звернення: 03.10.2018).

11. Про затвердження Положення про Школу вищого корпусу державної служби: наказ Нацдержслужби від 16.12.2011 р. № 79. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0079859-11> (дата звернення: 03.10.2018).

12. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 07.07.2010 р. № 564. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-п> (дата звернення: 03.10.2018).

13. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Нацдержслужби від 06.04.2016 № 72. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0647-16/ed20160406> (дата звернення: 03.10.2018).

14. Про затвердження Порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорій: Постанова КМУ від 25.08.2010 р. № 728. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-2010-п> (дата звернення: 03.10.2018).

15. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки: Постанова КМУ від 08.06.2004 р. № 746 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF> (дата звернення: 03.10.2018).

16. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 448. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249211354> (дата звернення: 03.10.2018).

17. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> (дата звернення: 03.10.2018).

18. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 03.10.2018).

19. Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»: Постанова КМУ від 19.09.2007 р. № 1152. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1152-2007-%D0%BF> (дата звернення: 03.10.2018).

20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 03.10.2018).

21. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження КМУ від 28.11.2011 р. № 1198-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80> (дата звернення: 03.10.2018).

22. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-р> (дата звернення: 03.10.2018).

23. Про утворення Школи вищого корпусу державної служби, забезпечення її державної реєстрації та фінансування у 2008 році: наказ Головного управління державної служби України від 27.10.2008 р. № 297. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/fin46027?an=88&ed=2009_04_06 (дата звернення: 03.10.2018).

24. Бізо Л., Ібрагімова І., Кікоть О., Барань Є., Федорів Т. Розвиток лідерства / за заг. ред. І. Ібрагімової. Київ: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. 400 с.

25. Сторожев Р.І. Суб'єкти розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/doc/5/03.pdf> (дата звернення: 03.10.2018).

26. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 03.10.2018).

27. Толкованов В. Українським реформам потрібні лідери. І ми їх готуємо. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 45–47.

28. Тренінгова програма «Сучасне лідерство: новий підхід до державного управління». URL: https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/treningova_programa.pdf (дата звернення: 03.10.2018).

29. Хаїтов П.О. Розвиток трансформаційного лідерства на державній службі: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпро, 2017. 212 с. URL: http://www.dbuara.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Khaitov_dissertation.pdf (дата звернення: 03.10.2018).

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЛИДЕРСТВА В ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье анализируется нормативно-правовое обеспечение развития лидерства в публично-управленческой деятельности. Охарактеризованы законодательная база, которая сформировалась за годы независимости Украины, и нормативные акты на предмет их соответствия принципам и стандартам Европейского Союза и евроатлантического сообщества. На основе структурно-функционального подхода раскрыта роль субъектов обеспечения развития лидерства в публично-управленческой деятельности.

Ключевые слова: лидер, лидерство, законодательная база, нормативные документы, Европейский Союз, государственное управление, субъекты обеспечения развития лидерства в публично-управленческой деятельности.

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES

The article analyzes the regulatory and legal support for the development of leadership development in public administration activities. The legislative base, which was formed during the years of Ukraine's independence, and normative acts for their conformity to the principles and standards of the European Union and the Euro-Atlantic community have been characterized. The role of subjects providing leadership development in public administration was exposed.

Key words: leader, leadership, legislative base, normative documents, European Union, state administration, subjects of ensuring leadership development in public administration activities.

Шмагун А.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОЦІНЮВАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ПРИРОСТУ ЗНАНЬ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ МЕХАНІЗМУ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ

У статті проведено оцінювання концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі механізму знаннєвого спілкування. Отримані результати оцінювання дозволяють більш обґрунтовано підходити до формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління шляхом розвитку механізму знаннєвого спілкування. Вони також відображають певні пробіли у стані підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають бути враховані.

Ключові слова: державне управління, знаннєве спілкування, концептуальні засади, механізм, приріст знань, оцінювання, система.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В Україні відбувається швидке зростання знань у галузі публічного управління та адміністрування. В цьому контексті заслуговують на увагу нові підходи та методи, що забезпечують таке зростання. Серед таких підходів важливе місце займають розвиток та застосування механізму знаннєвого спілкування на професійному рівні, зокрема у системі державного управління. Водночас цей підхід потребує оцінювання, а на його основі й подальшого формування певних концептуальних засад у зазначеній системі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженню теоретичних та методологічних питань розвитку формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування присвятили свої роботи такі вчені, як В. Бакуменко, В. Баштаник, Н. Бондарчук, О. Васильєва, Н. Васильєва, К. Ващенко, Г. Дмитренко, Т. Іванова, О. Карпенко, О. Кіктенко, С. Кравченко, М. Лахижа, Т. Маматова, О. Орлова, В. Писаренко, Т. Поспелов, О. Радченко, А. Рачинський, Є. Романенко, О. Руденко, В. Саламатов, С. Сорока, В. Степанов, І. Черленяк та інші. Це дослідження продовжує розробку тематики, започаткованої у роботах [1–4].

Метою даної статті є експертне оцінювання концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі механізму

знаннєвого спілкування для об'єктивізації їх формування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У роботі [2] нами досліджено та обґрунтовано механізм знаннєвого спілкування, що відображає результати пізнавальної діяльності людини.

До концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі механізму знаннєвого спілкування віднесені основні положення, напрями, потреби в удосконаленні, принципи, методи, форми та подолання проблем такого спілкування, що призводять до приросту знань.

Методом дослідження було обрано експертне опитування державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що проходили підготовку за магістерською програмою «Державна служба».

Насамперед оцінка експертів стосувалася положень, які відображають сутність знаннєвого спілкування у системі державного управління.

На розгляд експертів була представлена низка положень, кожне з яких, на нашу думку, відповідає сутності механізму знаннєвого спілкування, а саме: а) практичний спосіб організації зв'язку у будь-якій соціальній системі між її суб'єктами (людьми, організаціями, установами); б) практичний засіб передавання корисної та/або нової інформації; в) інформаційна та управлінська технологія; г) інструмент для отримання нової інформації; д) важіль знаннєвого розвитку; ж) практичний захід, що широко використовується для проведення нарад, планерок, семінарів, зборів, навчання, обміну досвідом тощо.

Переважає більшість опитуваних вважає знаннєве спілкування у системі державного управління насамперед важелем знаннєвого розвитку (92%) та практичним способом організації зв'язку у будь-якій соціальній системі між її суб'єктами (89%). І з цим, безумовно, слід погодитися.

Деяко менше експертів (65%) підтримали положення, що знаннєве спілкування у системі державного управління є практичним засобом передавання корисної та/або нової інформації, а також інформаційною та управлінською технологіями (42%). Тобто фактично є засобами його інновацізації.

У нас виникає в зв'язку з цим природне запитання: чому ці і попереднє положення не оцінені однаково, як найважливіші, що розкривають сутність знаннєвого спілкування у системі державного управління, як засобу не тільки обміну, але й отримання нової інформації. Найімовірніше, в цьому криється суттєва проблема підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, суть якої у недооцінці та нерозкритті ролі знаннєвого спілкування і приросту знань в інновацізації системи державного управління.

Найнижчу оцінку експертів отримали положення щодо розуміння знаннєвого спілкування у системі державного управління, як інструменту для отримання нової інформації (31%), а також практичного заходу, що широко використовується для комунікативних заходів (27%). Важливо, що ці положення все ж таки оцінені часткою опитаних експертів. Тобто у них є певне розуміння не тільки функціонально-технологічної, але й інформаційно-управлінської сутності знаннєвого спілкування у системі державного управління.

Наступним було оцінювання основних напрямів з позиції забезпечення ними приросту знань у системі державного управління.

За оцінками експертів (за 5-бальною шкалою), до п'ятірки основних напрямів забезпечення приросту знань у системі державного управління увійшли:

- контрольний (3,87 бали);
- навчальний (2,69 бали);
- бюджетний (2,14 бали);
- національно-проектний (1,50 бали);
- структурний (1,47 бали).

Ще одну групу з 4-х напрямів забезпечення приросту знань у системі державного управління за оцінками експертів складають:

- організаційний (1,36 бали);
- планувально-локальний (1,11 бали);
- державно-програмний (0,49 бали);
- стратегічний (0,27 бали).

Такі напрями забезпечення приросту знань, як концептуальний, державно-політичний та ціннісний, експерти вважають несуттєвими та дають нульові оцінки. Найімовірніше, має місце неправильне розуміння експертами або змісту цих напрямів, або логіки суспільних пріоритетів.

Саме приріст ціннісних знань, зокрема щодо визначення місця і ролі нації та принципово нових підходів до управління державою, очікується на шляху євроінтеграції. Майдан відобразив готовність українського народу до таких змін.

Нові ідеї, новий рівень загальної культури суспільства потребує і державно-політичних змін (державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої). На це спрямована демократична антикорупційна революція, що фактично відбувається зараз в Україні.

Концептуальний напрям, тобто напрям основних дій народу та держави щодо покращення ситуації в Україні, в першу чергу має відобразити ціннісні та політичні зміни в країні.

Далі звернемося до експертних оцінок потреби в удосконаленні форм знаннєвого спілкування у системі державного управління. За оцінками експертів, до форм знаннєвого спілкування, що найбільше потребують вдосконалення у системі державного управління, увійшли (за відсотками):

- прийняття управлінських рішень (70%);
- ознайомлення з навчальною, довідковою та іншою літературою (68%);
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації (61%);
- засоби масової інформації (56%).

До наступної групи форм знаннєвого спілкування, що потребують вдосконалення у системі державного управління, включені:

- участь громадськості в управлінні (38%);
- інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали (34%);
- інформаційний супровід управлінських рішень (33%);
- моніторинг і контроль (26%);
- аудит (23%);
- управлінський маркетинг (22%);
- PR-компанії (21%);
- комунікативні заходи (20%).

На думку експертів, найменше потребують вдосконалення у системі державного управління такі форми знаннєвого спілкування, як:

- документи та документообіг (15%);
- адміністрування (14%);
- консалтинг (6%).

На нашу думку, наведені оцінки форм знаннєвого спілкування у системі державного управ-

ління реально відображають думку тих фахівців, які за характером своєї роботи постійно або часто стикаються з цими формами. Перша виділена ними група форм стосується готовності персоналу до постійної роботи з прийняття управлінських рішень (знання, вміння, необхідна інформація, врахування суспільної думки). Тому вона оцінена як така, що потребує найбільшого вдосконалення. Друга група – це переважно заходи щодо забезпечення реалізації рішень. А третя група – це достатньо добре відпрацьовані на сьогодні управлінські дії.

Завжди в управлінській праці є важливими ті принципи, що прийняті за її основу. Як правило, фахівці дотримуються певних комплексів таких принципів. Тому нами було закладено оцінювання важливості застосування низки принципів знаннєвого спілкування у системі державного управління з метою подальшого виділення комплексу найбільш важливих з них.

Діапазон оцінок експертів з цього питання складає достатньо великий діапазон – від 0,66 до 3,85 балів.

Переважна кількість експертів віддала перевагу принципам приросту знань (3,85 бали) та інноваційного розвитку (3,75 бали), тобто найважливішим принципам сучасного світового суспільного розвитку. Це похвально та характеризує наших експертів як адекватних фахівців щодо розуміння сучасних державно-управлінських процесів.

Другу, менш важливу за оцінками експертів, групу складають принципи результативності (2,06 бали), розвитку (1,76 бали) та запобігання штучного розвитку (1,13 бали). Фактично ці принципи теж є важливими принципами управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку.

Останню групу складають принципи, що набрали найменшу кількість балів. Це принципи конкретності (0,99 бали), відповідності (0,7 бали) та врахування громадського чинника (0,66 бали). З порівняно низькими оцінками експертів для цієї групи можна посперечатися, але слід розуміти, що увесь процес експертного опитування був спрямований на виділення головних положень з наведених. На нашу думку, на результати оцінювання також вплинули як цей чинник, так і певна неоднорідність методики оцінювання (проценти і бали, оцінки або по всіх, або тільки по 5 позиціях).

Безумовно, в процесах знаннєвого спілкування у системі державного управління важливу роль відіграють відповідні методи. Діапазон оцінок

експертів з цього питання достатньо великий (від 0,34 до 3,93). До найбільш ефективного з методів знаннєвого спілкування, тобто такого, що надає найбільший приріст знань у системі державного управління, експертами одностайно визначено метод інформаційного впливу (3,93 бали).

Наступними за ефективністю знаннєвого спілкування експертами виділено такі методи, як: прийняття управлінських рішень (2,95 бали), комунікації (2,34 бали) та навчання (1,95 бали).

До наступної групи методів за ступенем їх ефективності щодо приросту знань експертами віднесені методи інформаційного та аналітичного супроводу (1,20 бали), а також методи інформаційного обміну (0,94 бали) та зв'язків з громадськістю (0,91 бали).

Найменш ефективними з методів експертами виділені методи документообігу (0,44 бали) та адміністрування (0,34 бали). На нашу думку, важливо те, що взагалі ці методи все ж таки не були проігноровані.

За результатами експертного опитування маємо широкий спектр (від 10% до 80%) оцінок важливості форм знаннєвого спілкування у системі державного управління. Ці форми представлені у порядку їх пріоритетності за такими оцінками, починаючи з найвищої.

До першої п'ятірки найважливіших форм знаннєвого спілкування у системі державного управління, за оцінками експертів, увійшли:

- інформаційний супровід управлінських рішень (80%);
- прийняття управлінських рішень (55%);
- засоби масової інформації (55%);
- моніторинг і контроль (50%);
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації (38%).

Знаковим є те, що експертами передусім зроблено наголос на інформаційному забезпеченні управлінських рішень, як найголовнішого результату державно-управлінської діяльності, забезпеченні їх ефективної реалізації (моніторинг, контроль, підготовка персоналу), а також на важливості ЗМІ, як засобу прямого зв'язку з громадськістю та врахування запитів суспільства.

До другої п'ятірки важливих форм знаннєвого спілкування у системі державного управління експертами віднесені:

- PR-компанії (38%);
- участь громадськості в управлінні (35%);
- навчальна, довідкова та інша література (27%);
- комунікативні заходи (22%);

– інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали (22%).

Можна погодитися з думкою експертів, оскільки наведені форми знанневого спілкування у системі державного управління теж важливі, але мають здебільшого допоміжний характер (супровідний інформаційний вплив, врахування громадської думки, погодження та уточнення інформації тощо).

До останньої групи важливих форм знанневого спілкування у системі державного управління, за оцінками експертів, увійшли:

- документи та документообіг (20%);
- адміністрування (19%);
- консалтинг (17%);
- управлінський маркетинг (14%);
- аудит (10%).

На нашу думку, маємо недооцінку експертами ступеню важливості адміністрування, документообігу та консалтингу як форм знанневого спілкування у системі державного управління, оскільки ці форми наявні у повсякденній праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас слід врахувати той факт, що експерти були обмежені 5 варіантами вибору найважливіших форм знанневого спілкування у системі державного управління. Інакше, на нашу думку, показники важливості всіх інших форм такого спілкування були б значно вищими за наведені.

Дуже важливим є оцінювання впливу (суттєвості) різних загальних проблемних питань на розвиток знанневого спілкування у системі державного управління.

До п'ятірки найбільш впливових загальних проблемних питань на розвиток знанневого спілкування у системі державного управління увійшли:

- невідповідність персоналу до знанневого спілкування (2,09 бали);
- невідповідність стандартам (1,81 бали);
- недооцінювання ролі знанневого спілкування (1,81 бали);
- недостатність правового забезпечення знанневого спілкування (1,57 бали);
- недостатність інформаційного забезпечення знанневого спілкування (1,30 бали).

До наступної п'ятірки впливових загальних проблемних питань на розвиток знанневого спілкування у системі державного управління за оцінками експертів увійшли:

– недостатність фінансового забезпечення знанневого спілкування (1,01 бали);

– відсутність або несуттєва інноваційність (0,86 бали);

– недостатність документаційного забезпечення знанневого спілкування (0,81 бали);

– недостатність технологічного забезпечення знанневого спілкування (0,77 бали);

– низька оперативність (0,73 бали).

Ще одну п'ятірку впливових загальних проблемних питань на розвиток знанневого спілкування у системі державного управління складають:

– незначний приріст знань (0,55 бали);

– неефективність системи контролю приросту знань (0,53 бали);

– відсутність достатньої обґрунтованості (0,37 бали);

– обмеженість доступу до знанневого спілкування (0,33 бали);

– низька ефективність (0,24 бали);

– низька інформативна ємкість (0,16 бали).

Виділені вище групи загальних проблем можна класифікувати на такі, що у системі державного управління впливають на:

– сутність та якість знанневого спілкування;

– реалізацію знанневого спілкування;

– доцільність знанневого спілкування.

Такі загальні проблеми, як порушення релевантності інформації та низький рівень розвиваючого чиннику, експерти мабуть вважають несуттєвими, оскільки дали нульові оцінки.

Слід звернути увагу на достатньо низький діапазон отриманих оцінок (0,24–2,09 бали). Тобто немає одностайної підтримки якихось окремих проблем з високим відсотком оцінок.

Отримані експертні оцінки щодо низки чинників розвитку знанневого спілкування у системі державного управління загалом, на нашу думку, є об'єктивними та надають реальну картину стану такого спілкування на сьогодні.

Висновки. Наведені у статті результати оцінювання дозволяють більш обґрунтовано підходити до формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління шляхом розвитку механізму знанневого спілкування. Вони також відображають певні проблеми у стані підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають бути враховані.

Список літератури:

1. Шмагун А. В. Розвиток механізму знаннєвого спілкування як засобу приросту знань в системі державного управління: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2016. 20 с.
2. Шмагун А. Сутність механізму знаннєвого спілкування в системі державного управління та відповідний категорійний апарат. Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. 2015. Вип. 2. С. 122–133.
3. Шмагун А. Методологические средства обеспечения прироста знаний в системе государственного управления. Публичное управление: Научный журнал. Ереван. 2016. Вып. 1. С. 34–42.
4. Шмагун А.В. Формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування. ВЧЕНІ ЗАПИСКИ Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Науковий журнал. 2017. Том 28 (67) № 2. С. 20–25.

**ОЦЕНИВАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ПРИРОСТА ЗНАНИЙ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ
МЕХАНИЗМА ЗНАНИЕВОГО ОБЩЕНИЯ**

В данной статье проведена оценка концептуальных основ прироста знаний в системе государственного управления на основе механизма знаниевого общения. Полученные результаты оценки позволяют более обоснованно подходить к формированию концептуальных основ прироста знаний в системе государственного управления путем развития механизма знаниевого общения. Они также отражают определенные пробелы в состоянии подготовки государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, которые должны быть учтены.

Ключевые слова: государственное управление, знаниевое общение, концептуальные основы, механизм, прирост знаний, оценки, система.

**ESTIMATION OF THE CONCEPTUAL PRINCIPLES OF KNOWLEDGE GAINS
IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IS CONDUCTED
ON THE BASIS OF THE MECHANISM OF KNOWLEDGE COMMUNICATION**

In this article an estimation of the conceptual principles of knowledge gains in the system of public administration is conducted on the basis of the mechanism of knowledge communication. The obtained results of evaluation allow to more reasonably approach the formation of conceptual foundations of knowledge growth in the system of public administration through the development of the mechanism of knowledge communication. They also reflect certain gaps in the training of civil servants and local government officials to be taken into account.

Key words: state administration, knowledge communication, conceptual foundations, mechanism, knowledge growth, evaluation, system.

Шостак С.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ КОШТІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

У статті розглянуто особливості організаційного механізму державного управління, що застосовується під час упровадження міжнародних інвестиційних проектів. Висвітлено функції відповідального виконавця під час впровадження проекту. Розкрито особливості створення та функціонування груп управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. Зазначено недоліки діючого організаційного механізму державного управління на етапах ініціювання отримання позики, ратифікації угоди про позику та реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів. Обґрунтовано доцільність створення Центру управління проектами при Кабінеті Міністрів України для посилення координації діяльності утворених відповідальними виконавцями груп управління проектів, що фінансуються шляхом залучення під державні гарантії кредитних коштів міжнародних фінансових організацій.

Ключові слова: механізми державного управління, удосконалення, інвестиційний проект, бенефіціар, відповідальний виконавець, координатор проекту, група управління проектом, центр управління проектами.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційних процесів та активного залучення Україною коштів міжнародних фінансових організацій для фінансування проектів економічного і соціального розвитку актуальним питанням є застосування ефективного організаційного механізму державного управління такими інвестиційними проектами.

За фінансової підтримки міжнародних фінансових організацій сьогодні в Україні ініційовано та впроваджується значна кількість проектів, однак їх реалізація залишається незадовільною, а неефективне використання та/або розпорошеність цих кредитних ресурсів призводить до значного навантаження на державний бюджет. Причини цього в кожному конкретному проекті різні: низька інституційна спроможність бенефіціарів, недостатня якість попередньої підготовки проектів, брак досвіду управління проектами та кваліфікованих спеціалістів тощо. Проте однією з основних причин є незадовільне державне управління, що полягає перш за все у застосуванні державою неефективного організаційного механізму [1].

Створення умов для ефективного використання кредитів міжнародних фінансових орга-

нізацій на реалізацію пріоритетних для України проектів розвитку, а також удосконалення інституційно-функціонального механізму державного управління такими проектами, буде передумовою для подальшого сталого соціально-економічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність проблеми зумовила значну кількість досліджень вітчизняних учених і науковців.

Зокрема, у роботі А.О. Чемерис на підставі аналізу європейського досвіду з використанням логіко-системного та інтегрованого підходів описано систему знань із розроблення та управління проектами за етапами проектного циклу, представлено приклади і схеми практичного застосування методів розроблення та управління проектами [2, с. 5].

Автори Л.В. Ноздріна, В.І. Ящук, О.І. Полотай [3, с. 11] зазначають, що компаніям, які реалізують багато різних проектів, слід об'єднувати їх у портфелі або програми для ефективнішого розподілу ресурсів з метою зниження ризику, досягнення середньострокових і довгострокових цілей компанії. Для цього необхідно вибрати відповідні механізми, що дозволять вирішувати поточні

завдання управління портфелем: комплексно оцінювати проекти; оцінювати ризик портфелю; розставляти пріоритети між проектами; розподіляти ресурси; досягати збалансованості розвитку компанії; ухвалювати рішення щодо припинення, продовження й початку проекту.

О.М. Непомнящий [4, с. 91] зазначає, що в Україні за стан інвестування формальну відповідальність несуть значна кількість державних інститутів та інституцій, проте єдиний механізм узгодження та контролю такої діяльності відсутній. Політика держави на широке залучення іноземних інвестицій передбачає створення інституційного механізму співпраці з міжнародними фінансовими і донорськими організаціями та єдиного центру координації їх діяльності в Україні.

Водночас питання удосконалення власне організаційного механізму державного управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, залишається недостатньо дослідженим.

Постановка завдання. Метою статті є визначення шляхів удосконалення організаційного механізму державного управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, та його інституційно-функціональних характеристик.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на поглиблення економічного співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями та прогнозоване збільшення обсягу інвестицій у майбутньому, питання ефективного використання зовнішніх інвестиційних ресурсів та досягнення очікуваних результатів у заплановані проекти терміни набуває особливої важливості.

Відповідно до інформації Мінфіну [5] сьогодні Україна співпрацює з провідними міжнародними фінансовими організаціями, що під державні гарантії надають кредитні кошти для впровадження важливих проектів соціально-економічного розвитку. Це такі організації, як Світовий банк (багатостороння кредитна установа, провідною інституцією якої є Міжнародний банк реконструкції та розвитку), Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Кредитна установа для відбудови, Північна екологічна фінансова корпорація [5].

Відносини України з міжнародними фінансовими організаціями насамперед регламентуються міжнародними договорами України та вітчизняними нормативно-правовими актами [6].

Відповідно до угод про позики між Україною та міжнародними фінансовими організаціями,

наприклад Угоди про позику (Проект розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, від 26.05.2008, ратифікованої Законом України від 24.09.2008 № 592-VI (592-17) [7], Україна виступає позичальником, що переконавшись у здійсненості й пріоритетності проекту, звертається до міжнародної фінансової установи (Банку) з проханням надати допомогу у фінансуванні частин проекту. Умови надання позики позичальнику визначаються в угоді про позику та в угодах про виконання проекту, що укладаються між Банком, відповідальним виконавцем і муніципалітетом [7].

Регульовальну, контрольну та наглядову функції щодо впровадження проекту здійснює відповідальний виконавець.

Розглядаючи організаційний механізм державного управління інвестиційними проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, доцільно дослідити особливості створення та функціонування груп управління такими проектами.

Спільним наказом Мінфіну, Мінекономіки, Мінпраці, Мін'юсту [8] затверджено Порядок діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, що регулює питання створення та діяльності таких груп.

Статус, організаційна структура, склад і порядок фінансування групи управління проектом визначаються відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром спільно з Мінфіном, Мінекономіки та міжнародною фінансовою організацією відповідно до завдань проекту та специфіки його компонентів [8].

Відповідальний виконавець для здійснення загального керівництва підготовкою і реалізацією проекту, а також діяльністю групи управління проектом, своїм рішенням призначає координатора проекту – заступника керівника чи іншу уповноважену особу відповідального виконавця, яка належним чином уповноважена таким виконавцем забезпечувати організацію, здійснення нагляду і контролю за проведенням роботи з підготовки та реалізації проекту, підписання документів, пов'язаних із підготовкою та реалізацією проекту, а також несе персональну відповідальність за підготовку та реалізацію проекту [8].

На практиці відповідальний виконавець (впроваджувальна установа) для ефективного використання залучених коштів може застосувати один із наступних механізмів управління проектом:

1) Створення групи управління проектом на базі структурного підрозділу відповідального виконавця та/або бенефіціара (наприклад, підрозділу з питань взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями). До складу групи управління проектом можуть входити штатні співробітники, а також окремі фахівці для виконання завдань, що потребують особливих знань і досвіду. Таких окремих фахівців відповідальний виконавець залучає до групи управління проектом на договірних засадах. Сторонами такого договору є відповідальний виконавець та/або бенефіціар і фахівець.

На нашу думку, такий механізм доцільно застосовувати у разі незначної кількості субкредитних договорів та достатньої кваліфікації наявного персоналу щодо здатності управління проектом.

2) Створення групи управління проектом шляхом укладання договорів із фізичними особами-консультантами (з технічних, фінансових питань, із питань закупівель, моніторингу, фінансового менеджменту та обліку, охорони довкілля, перекладу тощо), які звітують і підпорядковуються керівнику групи управління проектом та координатору проекту.

У разі наявності значної кількості субкредитних договорів за проектом доцільно створювати: а) Центральну групу управління проектом (ЦГУП), що має повноваження, необхідні для здійснення поточної діяльності з управління та впровадження проекту на центральному рівні; б) Регіональні групи управління проектом (РГУП), що створюються на регіональному рівні на підставі розпоряджень комунальних підприємств для здійснення поточної діяльності з управління та впровадження проекту шляхом погодження дій з комунальними підприємствами та ЦГУП.

Такий механізм управління досить поширений в Україні. Наприклад, сьогодні він застосовується Мінрегіоном для реалізації проекту «Розвиток міської інфраструктури-2» та Проекту з підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання [9].

Центральна група управління проектом безпосередньо займається діяльністю щодо реалізації проекту, пов'язаною із використанням коштів позики, закупівлями, фінансовим менеджментом, заходами екологічної та соціальної безпеки та допомагає у координації проекту і здійснює загальний нагляд за реалізацією проекту на щоденній основі. ЦГУП відповідає за загальну координацію діяльності та звітування за проектом. ЦГУП надає допомогу комунальним підприємствам у реалізації проекту у сферах закупівель,

фінансового менеджменту та в інших аспектах, у необхідному обсязі та у безпосередній взаємодії з Банком.

Свою чергою на кожному з комунальних підприємств – учасників проекту – створено Регіональну групу управління проектом, що відповідає за повсякденне управління та реалізацію відповідної частини проекту на місцевому рівні від імені комунального підприємства та координує свою діяльність із ЦГУП [9].

На нашу думку, зважаючи на те, що ЦГУП та РГУП створюються на період реалізації проекту, а після завершення розпускаються, неможливість передачі відповідальному виконавцю набутих під час реалізації проекту знань, навичок та досвіду є чи не головним недоліком такого підходу.

3) Створення групи управління проектом шляхом укладання контракту з юридичною особою – консультантом, що має відповідний досвід, та кваліфікованими спеціалістами для надання допомоги у виконанні функцій відповідального виконавця (впроваджувальної установи) з управління проектом на центральному рівні та субпроектами на місцевому рівні.

Наприклад, такий механізм використовує Мінрегіон для реалізації проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України». На офіційному сайті Tenders Electronic Daily [10] 14.07.2018 опубліковано повідомлення про укладання контракту з компанією COWI (Данія), що протягом 48 місяців надаватиме технічну допомогу міністерству під час реалізації проекту, забезпечуватиме підготовку, закупівлі, реалізацію та управління субпроектами у відповідності до екологічних та соціальних стандартів Європейського інвестиційного банку, посібників Європейського інвестиційного банку із закупівель, положень фінансового договору, посібника «Процедура закупівель. Конкурсні торги за національними процедурами» тощо. З цією метою фірма-консультант спільно з відділами реалізації проектів, заснованими кінцевими бенефіціарами на місцевому рівні, забезпечує підтримку та контроль багатогалузевих субпроектів: загальне керівництво, управління поточними субпроектами, підготовка перспективних субпроектів, реалізація та моніторинг субпроектів, складання звітів, комунікації та зв'язки з громадськістю, нарощування потенціалу та навчання персоналу [10].

Дослідивши особливості створення і функціонування груп управління такими проектами, можна дійти висновку, що питання співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями

в частині реалізації проектів із залученням коштів міжнародних фінансових організацій належить до компетенції різноманітних державних інституцій.

У межах компетенції Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Рахункова палата України та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади беруть участь в ініціюванні, підготовці, опрацюванні, погодженні, реалізації, моніторингу і контролю виконання, а також завершенні (або припиненні дії) міжнародних договорів України щодо проектів, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій [6].

Водночас, зважаючи на складність інституційно-функціонального механізму державного управління інвестиційними проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, процедура ініціювання отримання позики від міжнародних фінансових організацій триває 1–3 роки. Процедура прийняття закону про ратифікацію також може розтягуватись у часі і тривати до 2 років. Своєю чергою на етапі реалізації проектів існує об'єктивна потреба в оперативному вирішенні організаційних та практичних питань, що належать до компетенції різних центральних органів державної влади.

На нашу думку, такий горизонтально розгалужений механізм державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями проектами призводить до значних витрат часу саме під час комунікації із заінтересованими органами.

Відповідно до Звіту про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій, затверженому Рішенням Рахункової палати від 27.09.2017 № 19-7 [11, с. 33], узагальнюючи стан використання коштів та ефективність здійснення відповідальними виконавцями нагляду і контролю за реалізацією відповідним бенефіціаром такого проекту, Рахункова палата дійшла висновку про незадовільну роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які визначені відповідальними за впровадження проектів, що призводить до неефективного використання коштів позик міжнародних фінансових організацій та значних витрат державного бюджету, а також власних коштів бенефіціарів на обслуговування цих позик. Сума витрат на погашення та обслуговування позик (комісія за резервування

коштів та відсотки за вибрані та непогашені кредити) за окремими проектами майже досягає рівня обсягу вибраної частини позик [11, с. 33].

Як зазначається у Звіті [11, с. 37], найбільш поширеними проблемними питаннями, що негативно впливають на рівень вибірки коштів міжнародних фінансових організацій, є такі: відсутність стратегії реформування відповідного сектора економіки (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор); довготривала підготовка тендерної документації (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури, енергетичний сектор); довготривале узгодження відведення земельних ділянок (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури); низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів (сектор житлово-комунального господарства, соціальний сектор); відсутність коштів для сплати ПДВ (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури).

Водночас зазначені проблемні питання зводяться до незадовільної або неефективної роботи в цьому напрямку відповідальних виконавців, а також Мінфіну, який є координатором цієї діяльності, а в деяких випадках – відповідальним виконавцем або учасником [11, с. 37].

На державному рівні вже прийнято рішення у цьому напрямі, та створено при Кабінеті Міністрів України Офіс із залучення та підтримки інвестицій як тимчасовий консультативно-дорадчий орган [12].

На нашу думку, для посилення цього рішення Уряду та з метою удосконалення організаційного механізму державного управління під час реалізації міжнародних проектів при Офісі із залучення та підтримки інвестицій доцільно створити Центр управління проектами, що координуватиме діяльність утворених Відповідальними виконавцями (впроваджувальними установами) груп управління міжнародних проектів.

Своєю чергою впровадження такої ініціативи дозволить систематизувати та посилити функціональний механізм державного управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, зокрема:

- акумулювати оперативну інформацію про стан впровадження всіх проектів, що реалізуються в Україні із залученням коштів міжнародних фінансових організацій під державні гарантії;
- створити аналітичну платформу для прийняття системних і послідовних рішень на всіх

етапах життєвого циклу проекту – від наміру ініціювати проект до його реалізації і завершення;

- запровадити он-лайн моніторинг стану виконання проектів, зокрема за плановими та фактичними показниками вибірки на поточну дату;

- приймати оперативні рішення у разі виявлення проблем чи порушення плану-графіку виконання проектів;

- аналізувати та поширювати серед громад і бізнесу кращі практики реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів;

- забезпечити застосування єдиних адаптованих до українського законодавства підходів та правил міжнародних фінансових організацій під час виконання проектів;

- сформувати інституційну пам'ять та посилити потенціал вітчизняних фахівців на ринку управління міжнародними проектами;

- підвищити ефективність використання залучених від міжнародних фінансових організацій позик та результативність виконання проектів загалом.

Висновки. У дослідженні проаналізовано механізми державного управління під час реалізації міжнародних проектів та визначено особливості створення і функціонування груп управління проектами. Встановлено, що питання співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями під час реалізації проектів із залученням коштів міжнародних фінансових організацій

належить до компетенції різноманітних державних інституцій. Такий горизонтально розгалужений механізм державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями проектами призводить до значних витрат часу на етапі реалізації проектів, передусім під час вирішення організаційних та практичних питань, що належать до компетенції різних центральних органів державної влади.

За ринкових умов роль держави полягає у створенні необхідних гарантій, інституцій, певних умов й механізмів шляхом реформування як усієї системи влади, так і її структури та функцій. Тому одним із шляхів підвищення ефективності організаційного механізму державного управління міжнародними проектами є створення при Офісі із залучення та підтримки інвестицій, що діє при Кабінеті Міністрів України, Центру управління проектами, який координуватиме діяльність груп управління проектами. За принципом «єдиного вікна» Центр управління проектами може не тільки акумулювати і висвітлювати інформацію про стан упровадження всіх проектів, що реалізуються в Україні із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, а й приймати оперативні рішення у разі виявлення проблем чи порушення плану-графіку виконання проектів, що в цілому дозволить підвищити ефективність використання залучених від міжнародних фінансових організацій позик та результативність виконання проектів.

Список літератури:

1. Про затвердження Стратегії співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006-2008 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2006 року № 844 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2006-%D0%BF> (дата звернення: 03.09.2018).
2. Чемерис А.О. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України: практичний посібник. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.
3. Ноздріна Л.В., Ящук В.І., Полотаї О.І. Управління проектами: підручник / за заг. ред. Л.В. Ноздріної. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 432 с.
4. Nepomnyashchyu O.M. Institutional and functional component of ensuring the investment project implementation in Ukraine. Scientific bulletin of Polissia. 2017. № 2 (10). P. 1. P. 90–96.
5. Інформація щодо проектів соціально-економічного розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, що знаходяться на стадії підготовки та реалізації: Звіт станом на 30 червня 2018 року / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/perelik-proektiv-iaki-hotuiuitsia-ta-realizuiuitsia-za-pidtrymky-mizhнародnykh-finansovykh-ustanov-ta-orhanizatsii?category=mizhнародne-spivrobotnictvo> (дата звернення: 11.09.2018).
6. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 13.09.2018).
7. Угода про позику (Проект розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, від 26.05.2008: Закон України від 24 вересня 2008 року № 592-VI (592-17) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 13.09.2018).
8. Про затвердження Порядку діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: спільний наказ Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства юстиції України від 29 жовтня 2002 року № 905/308/550/93/5,

zareestrovaniy v Ministerstve yustitsii Ukrainy 29 zhovtnya 2002 roku za № 853/7141 / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-02> (дата звернення: 17.09.2018).

9. Інформація про спільні зі Світовим банком проекти / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України регіону. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/spilni-zi-svitovim-bankom-proekti/> (дата звернення: 18.09.2018).

10. Повідомлення про присудження контракту / Tenders Electronic Daily. URL: <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:304472-2018:TEXT:EN:HTML> (дата звернення: 19.09.2018).

11. Звіт про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій: Рішення Рахункової палати від 27 вересня 2017 року № 19-7. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753343/Zvit_19-7_2017.pdf?subportal=main (дата звернення: 21.09.2018).

12. Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій: постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 740 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2016-%D0%BF> (дата звернення: 24.09.2018).

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЕКТАМИ, КОТОРЫЕ РЕАЛИЗУЮТСЯ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ СРЕДСТВ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В статье рассмотрены особенности организационного механизма государственного управления, которые применяются при внедрении международных инвестиционных проектов. Освещены функции ответственного исполнителя при реализации проекта. Раскрыты особенности создания и функционирования групп управления проектами, которые реализуются с привлечением средств международных финансовых организаций. Указаны недостатки действующего организационного механизма государственного управления на этапах инициирования получения займа, ратификации соглашения о займе и реализации совместных с международными финансовыми организациями проектов. Обоснована целесообразность создания Центра управления проектами при Кабинете Министров Украины для усиления координации деятельности созданных ответственными исполнителями групп управления проектами, которые финансируются за счет привлеченных под государственные гарантии кредитных средств международных финансовых организаций.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, усовершенствование, инвестиционный проект, бенефициар, ответственный исполнитель, координатор проекта, группа управления проектом, центр управления проектами.

FEATURES OF STATE ADMINISTRATION OF INVESTMENT PROJECTS IMPLEMENTED WITH THE FUNDS OF INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS

The article describes the features of the organization of state administration that used in the implementation of international investment projects. Highlighted the functions of the executive appointee in the project implementation. The specifics of the creation and functioning of project management teams, implemented with the funds of international financial organizations, are disclosed. Indicated gaps of the current organizational public administration at the stages of initiating a loan, the ratification of the Loan Agreement and the implementation of joint projects with international financial organizations. The expediency of the creation of the Project Management Center under the Cabinet of Ministers of Ukraine for the purpose of strengthening the coordination of the activities of the project management teams, funded by loans from international financial organizations attracted under state guarantees.

Key words: state administration, improvement, investment project, beneficiary, executive appointees, project coordinator, project management team, project management center.

Ярошович В.І.

Львівський національний університет
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ САМОРЕАЛІЗАЦІЇ У МОЛОДІ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної молодіжної політики в Україні на сучасному етапі. Досліджено головні тенденції соціальної активності молоді щодо участі у молодіжних громадських організаціях та об'єднаннях. Обґрунтовано актуальність доповнення підзаконними актами чинного законодавства щодо державної молодіжної політики у частині забезпечення її реалізації. З'ясовано необхідність удосконалення організаційно-правових механізмів управління у державній молодіжній політиці України.

Ключові слова: державна молодіжна політика, нормативно-правове забезпечення, державне управління, молодь, законодавчі акти, громадські організації та об'єднання, соціальна робота.

Постановка проблеми. Сучасні виклики геополітичної ситуації щодо державної молодіжної політики поставили вимогу внесення коректив до низки Законів України, що стосуються діяльності молодіжних громадських організацій. Зміни дотичні форм фінансової підтримки органами державної влади та місцевого самоврядування молодіжних громадських організацій, у тому числі, шляхом залучення до виконання замовлень для об'єднаних територіальних громад [5, с. 136]. Доречно зазначити, що в Україні поки що немає досконалого законодавства про соціальне замовлення, що перешкоджає реалізації викликів сьогодення.

Одними з найголовніших питань соціально-гуманітарної політики держави, до яких було повернуто увагу ще з 90-х років минулого століття стали державна молодіжна політика, зокрема підтримка молодіжних громадських організацій, про що відповідні правові характеристики відобразилися у базових законодавчих актах. Важливими були такі питання, як визначення місця та ролі молодіжних організацій у суспільстві, їх державна підтримка, створення та забезпечення необхідних соціально-економічних, організаційних, правових умов для ефективного функціонування державної молодіжної політики для розбудови демократичного громадянського суспільства в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Численна кількість нормативно-правових актів було розроблено Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту за участю науковців, практиків,

представників молодіжних і громадських організацій [10]. Молодіжні громадські організації, як об'єднання громадян, створювалися для задоволення та захисту соціальних, економічних, наукових, спортивних, культурних та інших спільних інтересів і потреб молоді [8]. Нормативно-правова регламентація характеризувала особливості організаційних та правових складових діяльності молодіжних громадських організацій і державні гарантії забезпечення їх діяльності.

Це сприяло врегулюванню взаємовідносин організованого молодіжного руху з органами державної влади та суспільством. Вагому роль у розробці законодавчої бази відіграли органи державної влади, а також науковці та представники молодіжного руху. У роботі над нормативно-правовими актами беруть активну участь народні депутати України, Міністерства України у справах сім'ї та молоді, Державного комітету спорту і туризму України [3]. Перспективними напрямками подальших наукових досліджень є вивчення питання молодіжних громадських організацій, аналіз законопроектів, дослідження процедури розробки актів, перелік суб'єктів законотворення.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення державної молодіжної політики щодо можливості самореалізації молоді в Україні.

Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної молодіжної політики в Україні на сучасному етапі.

2. Дослідити головні тенденції соціальної активності молоді щодо участі у молодіжних громадських організаціях та об'єднаннях.

3. Обґрунтувати актуальність доповнення підзаконними актами чинного законодавства щодо державної молодіжної політики у частині забезпечення її реалізації.

4. З'ясувати необхідність удосконалення організаційно-правових механізмів управління у державній молодіжній політиці України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Молодіжні громадські організації здійснюють діяльність, спрямовану на реалізацію та захист своїх прав і свобод, творчих здібностей, задоволення власних потреб, а також на соціальне становлення молоді як повноцінних членів суспільства. Важливим є формування принципів діяльності громадських молодіжних організацій, їх членство, права, участь у підготовці та прийнятті консолідованих рішень з питань державної молодіжної політики. Форми державної участі, фінансову підтримку діяльності та відповідальність молодіжних громадських організацій за порушення законодавства повинна пропагувати державна молодіжна політика [9].

Нормативно-правові акти, затверджені Кабінетом Міністрів України, визначають форми державної підтримки молодіжних об'єднань: надання інформації, методичної та організаційної допомоги, сприяння створенню підприємств, установ і організацій, які надають послуги молоді, або сприяють зайнятості молоді, звільнення від сплати за державну реєстрацію та реєстрацію їх символіки [15]. Фінансову підтримку молодіжним організаціям можуть надавати органи влади; у місцевих бюджетах повинні передбачатися видатки на реалізацію програм молодіжних об'єднань.

У випадку делегування органами виконавчої влади та місцевого самоврядування повноважень щодо реалізації відповідних проектів чи заходів громадським організаціям, вони можуть отримувати фінансову та матеріальну допомогу [4, с. 89]. Також властивою стала співпраця у межах державної молодіжної політики молодіжних організацій з політичними партіями, професійними організаціями громадськими об'єднаннями для досягнення спільної мети. В Україні законодавство трактує молодіжні громадські організації як об'єднання громадян, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів [12].

Органи державної влади та місцевого самоврядування мають бути зобов'язані залучати громадські об'єднання молодих громадян до розроблення й обговорення проектів рішень з питань державної молодіжної політики. Важливо обумовити процедуру проведення соціальної роботи з молодим поколінням, характеризувати її напрями, форми, окреслити завдання центрів соціальних служб для молоді, права та обов'язки фахівців із соціальної роботи [6, с. 115]. За останні роки практичні працівники у галузі державної молодіжної та соціальної політики отримали юридичне трактування понять «соціальна робота з дітьми та молоддю», «соціальний супровід», «соціальна реабілітація», «фахівець із соціальної роботи», «центри соціальних служб для молоді» [12].

Прагнення України увійти до Європейського Союзу неможливе без створення системи правових, організаційних та інших заходів державних і недержавних інституцій, що сприятимуть підтриманню соціальної стабільності у молодіжному соціумі, утвердженню громадянських прав молоді [16]. В Україні законодавство із державної молодіжної політики повинно розроблятися з урахуванням забезпечення реалізації нашою державою міжнародно-правових зобов'язань. Важливими міжнародними соціально-правовими конвенціями, які вплинули на розробку українського законодавства щодо державної молодіжної політики є [13]: Конвенція із соціальних питань Міжнародної організації праці; Конвенція про захист прав і основних свобод людини; Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про права дитини.

Проблемним залишається питання гармонізації законодавства в Україні з принципами Європейської конвенції з прав людини та Європейської соціальної хартії [12]. Тому є необхідність уніфікації нормативно-правової бази державної молодіжної політики із внесенням відповідних доповнень і уточнень. Це буде сприяти комплексному забезпеченню реалізації державної молодіжної політики, зміцненню гарантії здійснення прав і свобод молодих громадян та їхніх організацій, дані законодавчі акти мають ґрунтуватися на принципах демократії й пріоритету права [7]. Органи державної влади мають взяти на себе зобов'язання забезпечити молоді соціальні права, що має сприяти захисту і підвищенню життєвого рівня молодих громадян України.

Система законодавства стосовно державної молодіжної політики у сучасній Україні включає Декларацію «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні»; Сімейний, Жит-

ловий, Кодекс законів про працю, Кримінальний, Цивільний, Кодекс про адміністративні порушення; Закони України; Постанови Верховної Ради України; Укази і Розпорядження Президента України; Постанови й Розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; міських рад, обласних, районних, міських, сільських та селищних рад [12].

Зазначені суб'єкти окреслюють норми, які визначають правове середовище діяльності органів державного управління із забезпечення реалізації державної молодіжної політики, а також основу для соціального захисту і надання допомоги молодим громадянам з метою реалізації їх потреб, забезпечення інтересів [1]. Органи державної влади та місцевого самоврядування встановлюють правові норми здійснення управлінського впливу на структури державної політики, які визначають цілі, завдання, принципи функціонування, механізми реалізації; регламентують відносини, що виникають у цій сфері; закріплюють гарантії діяльності державних органів, громадських молодіжних організацій і всіх громадян [13].

Поки не знаходить реалізації заплановане удосконалення нормативно-правової бази державної молодіжної політики щодо пільгового оподаткування доходів молоді, яка розпочинає підприємницьку діяльність; удосконалення механізмів державного регулювання економічного стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють підтримку молодіжних громадських організацій та створюють робочі місця для молоді; створення умов для пільгового кредитування молодіжної підприємницької діяльності [14]. Відсутні у політиці держави й чіткі критерії та індикатори, згідно з якими можна було б здійснювати ефективну оцінку запланованих змін у молодіжному соціумі, що, на жаль, вказує на декларативність державної молодіжної політики.

Для забезпечення права молоді на освіту, на виконання Закону України «Про освіту» Кабінет Міністрів України прийняв низку постанов, якими визначив порядок та соціальні компенсації працевлаштування освітніх фахівців. Державний захист прав молодих громадян на охорону здоров'я визначено у Законі України «Про охорону здоров'я» [13]. Право на житло закріплено у Житловому кодексі України, а право молоді на свободу та сповідання релігії відображено у Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» [12].

Військова служба молоді визначається Законами України «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» та «Про альтернативну службу», де деталізовані права молодих людей на проходження служби [14]. Особливості культурного і фізичного розвитку молоді в Україні визначені Законами України: «Про культуру» і «Про фізичну культуру і спорт». Президентами України видано низку Указів та Розпоряджень: «Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики», «Про додаткові заходи щодо вдосконалення соціальної роботи з дітьми, молоддю та сім'ями», Розпорядження «Про призначення грантів Президента України для обдарованої молоді» та багато інших [13].

Усі нормативно-правові акти Президента України щодо формування та реалізації державної молодіжної політики можна класифікувати за наступними напрямками: з питань діяльності молоді дорадчих та інших консультативних структур; з кадрових питань у державній молодіжній політиці; з окремих питань соціального становлення та розвитку молоді; з питань затвердження заходів та програм; з питань відзначення представників молодіжних організацій та громадськості.

Вагоме значення у нормативно-правовому забезпеченні державної молодіжної політики займає Верховна Рада України, яка прийняла понад ста Законів у сфері освіти, культури, фізичного розвитку, соціально й економічної галузей щодо молоді [13]. У структурі парламенту функціонує Комітет Верховної Ради України з питань молодіжної політики, спорту і туризму, який є головним органом формування законодавства у парламенті [9, с. 26]. Діяльність даного Комітету сприяє позитивним крокам у питаннях виконання зобов'язань держави щодо підтримки молодіжної політики.

Негативне значення має той факт, що Постанови та Закони Верховної Ради України не повністю втілені у життя, що перешкоджає реалізації державних механізмів підтримки молоді [12]. Залишилися практично нереалізованими плани прийняти ефективні Закони про соціальну підтримку молоді сім'ї, розвиток молодіжного туризму, молодіжне підприємництво. Важливою заслугою влади є створення умов щодо активності молодіжних громадських організацій у законотворчій діяльності на всіх рівнях державного управління для найбільш комплексного врахування їх позиції [2].

З метою виконання Законів України повинні приймати відповідні нормативно-правові акти Кабінет Міністрів України, Міністерства, Державні комітети [14]. Питання державної моло-

діждної політики повинні постійно перебувати під контролем Кабінету Міністрів України, що засвідчують його Постанови й Розпорядження [17]. Дані нормативно-правові аспекти пов'язані з ефективністю механізмів державного управління щодо молоді, її соціальної адаптації, забезпечення прав молоді та стосуються усіх сфер її життєдіяльності. Протягом тривалого часу Уряд України ухвалив низку програмних документів, що дозволило упорядкувати нормотворчість у питаннях зайнятості молоді, забезпечення її соціальною підтримкою, залучення до громадської діяльності.

Розвиваючи мережу державних установ, призначених для допомоги молодим громадянам, Кабінет Міністрів України затвердив типові положення про Молодіжний центр праці, соціальний центр матері та дитини, соціальний гуртожиток, центр соціально-психологічної допомоги, центр соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями [13]. На діяльність соціальних служб було спрямоване урядове рішення «Про заходи щодо вдосконалення соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю», ним затверджувалося загальне положення про центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та план розвитку їхньої мережі [14].

Для системного вирішення соціальних проблем, молоді, сімей, Кабінет Міністрів України затвердив «Порядок проведення конкурсу проєктів програм, розроблених громадськими організаціями стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї» [13]. Для більш чіткої координації державно-управлінських рішень і дій стосовно забезпечення можливостей самореалізації у молоді видаються спільні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [11].

Сьогодні законодавча та нормативно-правова бази є відображенням стану влади, ефективності роботи органів державного управління взаємовідносин їх з Верховною Радою України, діалогу з молодіжними громадськими організаціями [12].

Варто акцентувати, що нормативно-правове регулювання у галузі державної молодіжної політики на теперішньому етапі виявилось недосконалим. Закони України та нормативно-правові акти, які тією чи іншою мірою спрямовані на вирішення молодіжних питань, не реалізовані і взаємно суперечливі [12].

Висновки з проведеного дослідження. Одним із дієвих механізмів державного управління з реалізації державної молодіжної політики має стати прийняття нових Законів України та нормативно-правових актів, які були б спрямовані на реалізацію ефективної молодіжної політики. Основними складовими мають бути: конституційне законодавство та галузеве молодіжне законодавство; повинні бути закріплені особливі громадянські соціальні права та обов'язки молоді.

Проголошення державою прав молоді на всі соціально-гуманітарні послуги без наявності механізмів їх реалізації призводять до того, що державні гарантії молоді не забезпечуються на ефективному рівні. Дана ситуація не сприяє соціальному становленню, гармонійному розвитку та утвердженню громадянських прав молоді. Так, наприклад державні механізми забезпечення молоді житлом сьогодні не є зреалізованими, тому необхідно переглянути діяльність Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву і внести комплексні зміни до нормативно-правової бази у цьому напрямку.

Для формування нових організаційних форм та державних механізмів реалізації прав і обов'язків молодих громадян необхідне посилення координації зусиль органів державної влади та молодіжних громадських організацій і об'єднань. Актуальними є питання комплексного удосконалення процесу нормативно-правової інституціоналізації державної молодіжної політики на нинішньому етапі її розвитку, визначення місця і роль громадських організацій та молодіжних об'єднань у системі державної організації суспільства.

Список літератури:

1. Аверьянов Л.Я. О проблемах молодежи и не только о них. Социологические исследования. 2008. № 10. С. 153-157.
2. Захист дітей, які потребують уваги суспільства: зб. стат. / Держ. служба статистики України. Київ, 2013. С. 39.
3. Каретна О.О. Молодіжні громадські організації у системі взаємодії влади та суспільства. Політологічні записки: зб. наук. пр. Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2011. Випуск 4. С. 446-452.
4. Лібанова Е.М. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / за ред. Е.М. Лібанової. К.: Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2010. 248 с.
5. Лібанова Е.М., Макарова О.В., Курило І.О. та ін. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки: колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової. К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. 320 с.

6. Майданік І.П. Українська молодь на ринках праці зарубіжних держав. К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2010. 176 с.
7. Мельник М.О. Процес соціального становлення та розвитку молоді як об'єкт державної політики. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 35. С. 212–219.
8. Михальченко Г.Г. Сучасні тенденції формування та розвитку молодіжного сегменту ринку праці України. Соціально-трудова відносина: теорія та практика: зб. наук. пр. Київ, 2013. № 2(6). С.16-22.
9. Молодіжна сімейна політика в Україні. Умань: Видавець Сочінський, 2011. 217 с.
10. Орлов В.В. Співпраця органів державної влади у сфері державної молодіжної політики та молодіжних громадських організацій в Україні. Економіка та держава. 2009. № 2. С. 110-113.
11. Парубчак І.О., Ярошович В.І. Актуальні проблеми державного регулювання соціалізації студентської молоді: соціально-політичний аспект. Публічне управління та митне адміністрування. Вісник університету митної справи та фінансів. 2017. Вип. № 2(17). С. 101-112.
12. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року: Указ Президента України від 27 вересня 2013 р. № 532/2013. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2013> (дата звернення 03.09.2018).
13. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 1018-р.
14. Про затвердження плану заходів щодо національно-патріотичного виховання молоді на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 898-р.
15. Саволайнен В.І. Молодь: її права та соціальне становлення в сучасній Україні. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0032323-12> (дата звернення 05.09.2018).
16. Українське суспільство 1992–2009: соціологічний моніторинг / за ред. Є. Головахи, Н. Паніна. К.: Ін-т соціології НАН України, 2010. 578 с.
17. Хто допоможе дітям і сім'ям у кризі, якщо держава не хоче? URL: http://www.p4ec.org.ua/ua/news_article/1228?fb_action_types=og_recommends (дата звернення 05.09.2018).

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ САМОРЕАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖИ В УКРАИНЕ

Проанализировано современное состояние нормативно-правового обеспечения государственной молодежной политики в Украине на современном этапе. Исследованы главные тенденции социальной активности молодежи и участие в молодежных общественных организациях и объединениях. Обоснована актуальность дополнения подзаконными актами существующего законодательства о государственной молодежной политике в части обеспечения ее реализации. Выявлена необходимость совершенствования организационно-правовых механизмов управления в государственной молодежной политике Украины.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, нормативно-правовое обеспечение, государственное управление, молодежь, законодательные акты, общественные организации и объединения, социальная работа.

EFFICIENCY OF LEGISLATIVE AND REGULATORY SUPPLY OF THE STATE YOUTH POLICY ON THE POSSIBILITY OF SELF-REALIZATION YOUNG PEOPLE IN UKRAINE

The current state of the legal and regulatory supply of the state youth policy in Ukraine at the present stage is analyzed. The main trends of social activity of youth concerning participation in youth public organizations and associations are investigated. The article substantiates the importance of supplement the by-laws of the existing legislation with regard to the state youth policy in terms of ensuring its implementation. The necessity of improvement of organizational and legal mechanisms of management in the state youth policy of Ukraine is found out.

Key words: state youth policy, legal and regulatory supply, public administration, youth, legislative acts, public organizations and associations, social work.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 338.242

Аршиннікова А.В.

Університет митної справи та фінансів

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОРУПЦІЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ: НАУКОВИЙ ДИСКУС ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

У статті проводиться аналіз взаємовпливу корупції та політичної нестабільності. Чи збільшує корупція політичну нестабільність або, навпаки, політична нестабільність сприяє підвищенню рівня корупції? На наш погляд, вивчення корупції як інструменту в боротьбі за політичне виживання має дуже великий пізнавальний потенціал.

Ключові слова: корупція, політична нестабільність, корупційний вплив, державне управління, індекс сприйняття корупції.

Постановка проблеми. Сьогодні в багатьох країнах світу, в тому числі і в Україні, має місце економічна, політична та соціальна нестабільність, однією з причин якої виступає високий рівень корумпованості органів державної влади. Корупція використовується правлячою групою як стабілізуючий механізм в умовах значної політичної невизначеності й загрози політичного насильства.

Для того, щоб відповісти на питання про ступінь взаємного впливу політичної нестабільності і корупції, необхідно вирішити ряд проблем:

- по-перше, чи є політична нестабільність і корупція побічними ефектами проблеми координації всередині політичної еліти;

- по-друге, на сучасному етапі не існує загальноприйнятого індексу політичної нестабільності, в різних дослідженнях цей фактор вимірюється по-різному. Ми в якості ймовірних причин політичної нестабільності розглянемо такі можливі фактори, як несприятлива динаміка індексу сприйняття корупції, ВВП на душу населення;

- по-третє, важливо з'ясувати, чи є причини нестабільності в Україні економічними або політичними;

- по-четверте, потрібно визначити основні зовнішні та внутрішні фактори, що впливають на рівень політичної нестабільності та корупції.

Крім того, необхідно зрозуміти, наскільки сильно політичні події впливають на загальний рівень політичної нестабільності та корупції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розкриваючи зв'язок між політичною нестабільністю та рівнем корупції, ми спираємося на дослідження М. Вейнера, Г. Мюрдаль, Р. Мауро, В. Тензі, Д. Трейсмана, Д. Асемглоу, М. Олсона, М. Робінсона, Б. де Мескіті. Однак багато аспектів даного питання ще залишаються дискусійними чи недостатньо висвітленими. Разом з тим актуальним і поки ще недостатньо представленим у вітчизняних наукових публікаціях є дослідження проблеми взаємовпливу корупції та політичної нестабільності.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка впливу політичної нестабільності на корупційні прояви. Корупція розглядається як різновид соціальної корозії, яка руйнує органи управління державної влади та суспільство. Як імовірні причини політичної нестабільності розглянемо такі можливі фактори, як несприятлива динаміка індексу сприйняття корупції, ВВП на душу населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. З 2000-х років корупція в Україні стала критичною проблемою. Саме в цей час кримінально-олігархічні групи замінили в урядових структурах колишніх комуністів і зробили занадто глибоким розрив між їхніми щедрими обіцянками та тяжким життям народу. Корупція в країні стала системною. Даний фактор суттєво підірвав підвалини української державності, зробивши Україну дуже вразливою до маніпуляцій з боку агресивної авторитарної сусідки Росії.

Два народні повстання, помаранчева революція і Євромайдан не змогли зруйнувати структурні підвалини української корупції, і сьогодні держава більш корумпована, ніж була у 2004 році. Згідно з даними Глобального звіту про конкурентоздатність, які наводяться в доповіді МВФ, якщо у 2013–2014 рр. бізнес називав корупцію як другу найбільшу проблему в Україні, то у 2016–2017 рр. ця проблема посунулася на перше місце. На другому ж опинилася політична нестабільність [20]. Сьогодні в нашій державі боротьба з корупцією – справа державного значення. Тобто той, хто править, той фактично і бореться з корупцією. На сьогодні саме корупція дозволяє прибирати непотрібних людей з постів і ставити на їхнє місце потрібних, призначати результати виборів, керувати рішеннями судів і думками парламентаріїв.

Журнал *The Economist* оцінив політичну стабільність 165 країн світу. Індекс політичної нестабільності оцінювався експертами *The Economist* за десятибальною шкалою. При цьому чим вищий індекс, тим нижчий рівень політичної стабільності. В основу такого індексу дослідники поклали 12 соціально-політичних і 3 економічні показники. Україна в підсумку опинилася на 16-му місці між Еквадором та Бангладеш, тобто впевнено ввійшла до першої двадцятки найбільш нестабільних країн світу. Для порівняння: сусідні Росія, Білорусь і Польща зайняли 65-е, 124-е і 136-е місця відповідно. Найбільш стабільними з політичної точки зору названо Фінляндію, Швецію, Данію, Норвегію, а також Канаду [20].

Шарль Монтеск'є писав: «Відомо з досвіду століть, що усяка людина, яка володіє владою, схильна зловживати нею, і вона іде в цьому напрямку, поки не досягне призначеної для неї межі» [1, с. 156–157]. У загальному вигляді корупція – це зловживання державною владою заради особистої вигоди [2, с. 332].

Необхідно зазначити, що корупція включає в себе не тільки хабарі і «відкати», а і практики вищого рівня: так звані «захоплення держави» – встановлення впливу груп інтересів на формування державної політики і «захоплення бізнесу» – встановлення неформального контролю держави над різними секторами економіки на основі прямого адміністративного втручання або використання слабкості забезпечення прав власності. Система корупційних зв'язків задає «правила гри» для владних еліт, визначає рамки взаємодії держави і груп інтересів. Корупція – це «інституціональна пастка», де акторам не вигідно змінювати свої стратегії в межах тих коштів, якими вона володіє.

На наш погляд, між корупцією і політичною нестабільністю існує нелінійний зв'язок, тобто чим вище рівень політичної нестабільності, тим вище рівень корупції в країні, але з іншої сторони, повна ліквідація корупції нерентабельна, оскільки в міру зменшення корумпованості влади витрати на боротьбу з нею збільшуються [4].

Політична нестабільність і корупція є побічними ефектами проблеми координації всередині політичної еліти. Більш того, корупція використовується правлячою групою як стабілізуючий механізм в умовах значної політичної невизначеності та загрози політичного насильства.

Таким чином, логіка політичного процесу в «слабких» державах (під якими розуміють держави з низьким рівнем адміністративного потенціалу, відсутністю верховенства закону та низьким рівнем захисту прав власності) визначає складний причинно-наслідковий зв'язок корупції та політичної нестабільності. З одного боку, корупція знижує рівень легітимності політичного режиму, проте, з іншого боку, дозволяє правлячій групі знижувати трансакційні витрати, контролювати бюрократію і за допомогою стратегії «розділяй і володарюй» купувати лояльність значущих в політичному відношенні соціальних груп.

З проблем корупції і політичної стабільності написано незліченну кількість книг і статей. Ми зазначаємо тільки найбільш важливі роботи, які задають науковий контекст проблеми.

В книзі С. Хантінгтона «Політичний порядок у мінливих суспільствах» [7, с. 480], яка вийшла у світ в 1968 році, закладено основи вивчення як політичної стабільності, так і політичної ролі корупції в модернізуючих державах. У ній автор наголошував на тому, що найбільш важливим є поділ держав за рівнем їх керованості, яка обумовлена співвідношенням рівнів соціальної мобілізації та політичної інституціоналізації. Розрив між ними, спричинений процесами модернізації, веде до політичної нестабільності. С. Хантінгтон висунув ідею про те, що в модернізуючих суспільствах корупція виконує важливі економічні, соціальні та політичні функції і не завжди є негативним феноменом. За його словами, модернізація «вигодує» корупцію, яка у свою чергу дозволяє долати жорсткість політичної і соціальної організації суспільства, вона є «маслом, що дозволяє колесам економіки рухатися швидше». С. Хантінгтон показав, що стабільність є ключовою, найбільш важливою характеристикою для політичних систем у країнах, оскільки визначає ступінь керованості соціальних процесів. Нестабільність виражається

у високій імовірності зміни уряду чи навіть політичного устрою за допомогою неконституційних засобів, таких як революції і державні перевороти, а також у проявах політичного насильства – від громадянської війни до тероризму.

Одним із головних його опонентів з питання впливу корупції виступив відомий економіст Г. Мюрдаль, який на матеріалі східно-азійських країн показав негативний вплив корупції на економічний і політичний розвиток [9]. Автор підкреслював, що саме корупція лежить в основі порочного кола бідності в країнах, що розвиваються. Суперечка цих двох вчених спровокувала великий інтерес до проблем корупції і появу численних теоретичних і емпіричних досліджень. А. Шлейфер і Р. Вишні у своїй статті «Корупція» запропонували найбільш цінну модель корупції в контексті даного дослідження. Автори показали, що слабкі, нестійкі уряди більш схильні до корупції, яка у свою чергу негативно впливає на показники економічного зростання [13]. П. Мауро розкрив цю тему більш детально, показавши, що корупція негативно впливає на економічне зростання через зниження інвестиційної привабливості [8, с. 104]. Він розглядав корупцію як інституційний фактор; крім того, П. Мауро підняв проблему зв'язку між політичною стабільністю й ефективністю управління.

На сьогоднішній день дослідникам очевидно, що для ефективної боротьби з корупцією необхідно визначити фактори, що її зумовлюють. У даному світлі велике значення мають роботи В. Танці, в яких на великому обсязі емпіричних даних перевіряються гіпотези щодо впливу різних чинників на рівень корупції [14]. Найбільш значущим фактором Танці вважає рівень державного втручання в економіку, уточнюючи, що вирішальне значення мають регулювання, оподаткування, державні витрати, якість бюрократії та рівень інституційного контролю.

Найбільш продуктивною є концепція М. Олсона, яка допомагає розумінню природи політичного процесу в «слабких державах» і заснована на поясненні відмінностей між «кочовим» та «осілим» бандитом. «Кочовий бандит» у стані анархії, тобто крайньої невизначеності, просто грабує населення. «Якщо осілому бандиту вдається монополізувати право на грабж у своїх володіннях, то його жертви можуть не боятися бути пограбованими будь-ким іншим. Якщо він грабує тільки шляхом регулярного оподаткування, його піддані знають, що можуть залишити собі всі продукти свого виробництва, що залишилися після сплати податків і, відповідно, вони також отримують сти-

мул до накопичення та інвестування, збільшуючи тим самим майбутні доходи і податкові надходження» [10, с. 55]. Однак, як було показано Олсоном, якщо «осілий бандит» відчуває загрозу своїй монополії, його часовий горизонт скорочується, і він починає вести себе «хижацьки», так само, як «мандрівний бандит». Таким чином, рівень невизначеності – це основний фактор вибору стратегії домінуючим актором. Корупція є наочним виразом стратегії «хижацької політики».

Корупція існує у всіх країнах, однак її рівень залежить від інституціональної структури і соціальних умов. Дж. Робінсон [12] виділив такі чинники, що сприяють «хижацькій поведінці»: 1) нестабільність, обумовлена ступенем легітимності режиму і рівнем політичної мобілізації соціальних груп; 2) багаті природні ресурси; 3) низький рівень людського капіталу населення; 4) вигідність перебування при владі.

У більшості досліджень вплив нестабільності на корупцію визначається через скорочення часового горизонту правлячої еліти і бюрократії. Згідно з думкою А. Пшеворські, чим вище ймовірність того, що правитель втратить владу, тим більше він постарається витягти з неї прибутку [11]. І навпаки, коли ймовірність збереження влади досить висока, правитель може подбати про економічне благополуччя громадян, яке ще більше посилить його позиції.

Таким чином, для політичного розвитку ключову роль відіграє стратегія елітних груп. Як показав Б. Буено де Мескіта зі співавторами [6], стратегія політичного виживання для правлячих еліт обмежені двома основними сценаріями – стимулюванням економічного зростання за допомогою ефективного управління та пошуком підтримки «ближнього кола», що забезпечує стійкість влади. Р. Уінтроп [16], який, вивчаючи політичну логіку диктатури, виділив дві інші стратегії, спрямовані на утримання влади, – репресії або забезпечення лояльності. Друга стратегія співвідноситься з теорією «революційного обмеження», розробленою Д. Асемоглу і Дж. Робінсоном [5]. Відповідно до цієї теорії, поведінка правителя завжди обмежена страхом революції. Таким чином, перед диктатором завжди постає дилема, оскільки він не знає рівня підтримки режиму і ймовірності його повалення за допомогою революції.

Згідно з наданими вище теоріями, диктатору або правлячій еліті необхідно знайти механізм зниження невизначеності та забезпечити лояльність найбільш значущих у політичному відношенні груп.

Найбільш важливий аргумент даної роботи полягає в тому, що корупція в багатьох «слабких» державах служить саме цій меті. В умовах високого рівня політичної нестабільності або навіть анархії корупція є адаптаційним механізмом, а також використовується елітами і бюрократією як засіб компенсації за високий ризик. В умовах високого рівня політичної стабільності корупція, крім завдань скорочення трансакційних витрат усередині правлячої групи і нагородження прихильників, служить цілям контролю над бюрократією і бізнесом і забезпечення лояльності значущих у політичному відношенні груп. Контроль над бюрократією та бізнесом досягається за допомогою використання корупції як «механізму заручників». Усі, хто залучаються до корупційного ринку, отримують певний прибуток, але виявляються залежними від дій каральних органів. Таким чином, корупція постає як основа для політики «батоба і пряника». «Батіг» може бути застосований до всіх, хто зважиться виступити проти режиму, і приклади численних виборчих антикорупційних справ проти опозиціонерів найкраще тому підтвердження. Однак вигода від участі в корупції створює «пряник» для всіх. Найбільш яскравою ілюстрацією застосування даної стратегії є сучасний Китай. Тільки в Китаї співіснують масова корупція і смертна кара за неї. Таким чином, всі бюрократи і бізнесмени опиняються під контролем у влади. Більш того, уряд Китаю регулярно проводить показові гучні антикорупційні кампанії, які слугують сигналами для бюрократії та бізнесу.

Згідно з викладеним, корупція може бути представлена як внутрішній фактор, який необхідний для підтримки рівноваги між різними елітними групами. Корупція дозволяє, з одного боку, отримувати додатковий прибуток з перебування при владі, а з іншого – купувати лояльність соціальних груп. Вирішальну роль у цьому процесі відіграють цільова функція еліт на максимізацію власної корисності та прагнення правлячої групи контролювати бюрократію і можливих опонентів.

З моменту проголошення незалежності українці п'ять разів вибирали президента, вісім разів парламент і двічі масово виходили на вулиці, щоб змінити владу. За цей час було зроблено дві невдалі спроби авторитаризації, які намагались здійснити в період президентства Л. Кучми та В. Януковича.

«Помаранчева» революція і народне повстання українців (Революції Гідності), що почалося в листопаді 2013 р., одним із центральних гасел

проголошували боротьбу з корупцією. Політики в нашій державі раз у раз використовують корупцію як аргумент для чергового повалення влади. Нова влада, як правило, починає свою діяльність боротьбою з корупцією. Такі антикорупційні кампанії переслідують дві мети. По-перше, заспокоїти електорат, показати нову владу як активного борця з корупцією. По-друге, не переслідуючи відкрито своїх прихильників, сприяти делегітації опозиційних лідерів і груп.

Хочеться відмітити, що з 2004 року і по сьогодні наша держава так і не зазнала змін. Високий рівень корупції в Україні так і залишився. П'ять років постпомаранчевого президентства Віктора Ющенка і більш ніж чотири роки постєвромайданного Петра Порошенка не змогли зменшити рівень корупції в країні. Згідно із загальнонаціональним опитуванням населення України, яке було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» з 19 по 25 травня 2018 року, абсолютна більшість населення (83%) вважає боротьбу з корупцією в Україні неуспішною, причому 50% – повністю провальною. Успішність у боротьбі з корупцією вбачають 9%, причому лише 1% оцінює цю боротьбу як повністю успішну. Значна частина населення (48%) не бачить жодної інстанції, яка б активно боролася з корупцією в Україні. У 2017 році з корупцією зіткнувся 91% опитаного бізнесу, тоді як у 2016 році цей показник становив 81%, а в 2014 році – той самий 91%. При цьому найбільш популярною формою корупції, як і в 2014–2016 роках, стала вимога хабара, а на друге місце піднявся хабар для припинення незаконного тиску на компанію. Найбільш корумпованими органами в Україні бізнес визнав суди (74% респондентів), а також податкові та митні органи (54%) [3].

Багато дослідників називають серед причин політичної нестабільності високий рівень корупції. Розглянемо цей показник більш детально. Згідно з рейтингами Transparency International Україна в 2017р. здобула 30 балів зі 100 можливих. Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж торік (29 балів, 131-ше місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж у 2016 році. Україна цього року вперше з 2010 року обійшла Росію (29 балів), яка не покращила свої позиції за минулий рік. Результати інших сусідів і далі вищі, ніж в Україні: Естонія – 71, Литва – 59, Грузія – 46, Латвія – 58, Білорусь – 44, Молдова – 31 [18]. Таким чином, за винятком Росії, у рейтингу ТІ Україна стала найкорумпованішою країною Європи.

Нагадаємо, що чим нижче бал, тим ближче країна знаходиться до корупційної прірви. Будь-який результат, менший за 30 балів, з точки зору Transparency International, вважається «ганьбою для нації». Даний показник характеризує оцінку рівня сприйняття адміністративної та політичної корупції. Пострадянські країни з року в рік займають низькі місця в цьому рейтингу, що означає високий рівень корупції, яка проникла в усі види громадських зв'язків. Такі невтішні результати спричинені малопомітним поступом у руйнуванні корупційних схем, отриманих у спадок від всіх правлячих режимів часів незалежності України. Незважаючи на «зміну фасаду», Україна продовжує тупцювати на місці.

Нещодавно прийняті закони поки не дали відчутних результатів в антикорупційній боротьбі. Порівнюючи данні таблиці, ми можемо зробити висновок, про те, що позитивну динаміку демонструють усі країни, в яких активно відбуваються інституційні перетворення.

Корумпована держава, яка є заручником корисливих інтересів чиновників, не в змозі проводити політику в інтересах своїх громадян.

Згідно з дослідженнями, проведеними Віто Танці і Хамідом Давуді, скорочення на один пункт індексу сприйняття корупції скорочує на 1,5% відношення дохідної частини бюджету до ВВП, на 2,7% скорочує відношення податко-

вих надходжень в бюджету до ВВП і на 1,3% збільшує відношення неподаткових надходжень в бюджет до ВВП [15]. Ghura (1998) у своєму дослідженні виявив зв'язок, в якому в разі збільшення індексу сприйняття корупції на 1 пункт податкові надходження до ВВП збільшаться на 1–2,9%. Наочною ілюстрацією взаємозв'язку корупції і нестабільності суспільства може служити діаграма, по осі X якій відкладають ВВП на душу населення, а по осі Y-індекс – сприйняття корупції. Діаграма вибудована на основі даних по всіх країнах.

Звідси приходимо до висновку про те, що ВВП на душу населення можна значно збільшити, змінивши ставлення населення до корупції, створюючи обстановку нетерпимості до неї, а зростання економічних показників торкнеться соціальної сфери. Таким чином, буде знята соціальна напруга і обстановка стабілізується. Безумовно, що фактором політичної нестабільності є не тільки бідність населення, але також результати зіставлення рівня життя в Україні та в сусідніх державах.

Позиція України в рейтингу економічної свободи, який складає Heritage Foundation, [17] також не змінилася ні після «Помаранчевої» революції, ні після Євромайдану. Україна й надалі лишається країною з найнижчим рівнем економічної свободи в Європі та з відсутністю верховенства права.

Таблиця 1

Рівень корупції в пострадянських та країнах-сусідах України у 2004 та 2017 роках

Країни	Показник сприйняття корупції		Місце країни серед країн світу	
	2004	2017	2004	2017
Естонія	6	71	31	21
Литва	4,6	59	44	59
Латвія	4.0	58	57	40
Грузія	2.0	46	133	56
Вірменія	3.1	35	82	107
Молдавія	2.3	31	144	122
Білорусь	3.3	44	74	68
Казахстан	2.2	31	122	122
Азербайджан	1.9	31	140	122
Росія	2.8	29	90	135
Киргизія	2.2	29	122	135
Україна	2.2	30	122	130
Таджикистан	2.0	21	133	161
Узбекистан	2.3	22	114	157
Туркменістаннн	2.0	19	133	167
Польща	3.5	60	67	36
Румунія	3.4	48	37	59
Угорщина	4.8	45	42	66
Словачія	4.0	50	57	54

Джерело: складено автором

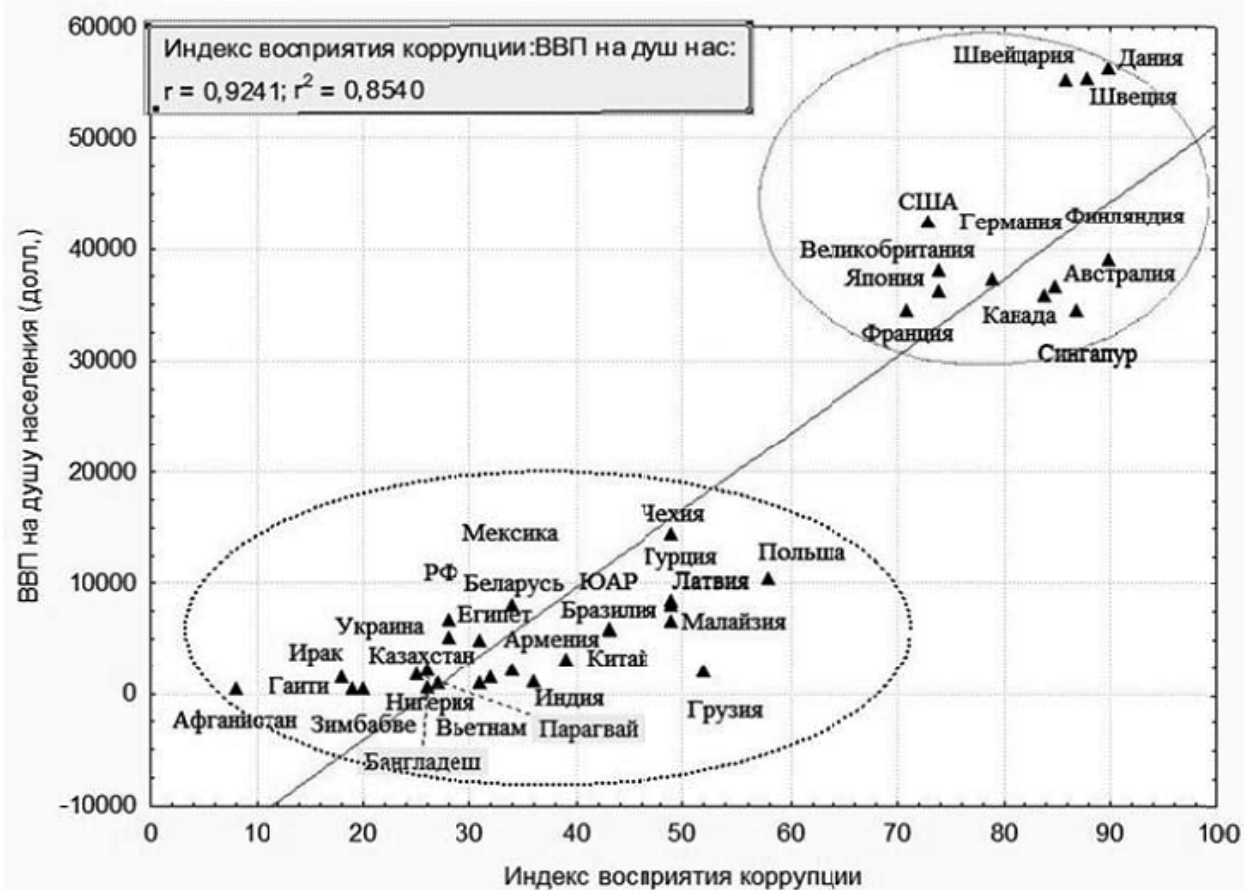


Рис. 1. Залежність між ВВП на душу населення й індексом сприйняття корупції

Джерело: складено автором за [19]

Таблиця 2

Показники стану свободи і демократії в Україні (вибрані роки)

	2004	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Національне демократичне управління	5.25	5.00	5.50	5.75	5.75	6.00	6.00	5.75	5.75	5.75
Виборчий процес	4.25	3.50	3.50	3.75	4.00	4.00	3.50	3.50	3.50	3.50
Громадянське суспільство	3.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.50	2.25	2.25	2.50	2.75
Незалежні ЗМІ	5.50	3.50	3.75	4.00	4.00	4.25	4.00	4.00	4.00	4.25
Міське демократичне врядування	--	5.25	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.25	5.00	4.75
Судова система та незалежність	4.75	5.00	5.50	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75
Корупція	5.75	5.75	5.75	6.00	6.00	6.25	6.00	6.00	5.75	5.75
Оцінка демократії	4.88	4.39	4.61	4.82	4.86	4.93	4.75	4.68	4.61	4.64

Джерело: складено автором

Рейтинги базуються на шкалі від 1 до 7, де 1 – найвищий рівень демократичного прогресу, а 7 – найнижчий. Оцінка демократії – це середнє значення для категорій, відстежених у певний рік. Як результат, показник демократії в Україні знизився з 4,88 до 4,64.

Дані даного дослідження призвели до очевидного висновку – корупція в Україні є легітимним механізмом суспільних відносин.

Висновки. Отже, проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що постійна економічна і політична нестабільність в Україні є криміно-

генним фактором. Зубожіння населення, неспроможність держави забезпечити державним службовцям гідну заробітну плату підштовхують їх до порушення законодавства, що веде до масової низової корупції, до пошуку незаконних благ за допомогою корупції. Політична нестабільність формує почуття невпевненості серед чиновництва різного рівня, підштовхує діяти нахабно, вимагаючи хабарів та інших послуг. Політична нестабільність відображає ймовірність збереження

політичного становища, а корупція є найбільш очевидним прикладом пошуку політичної ренти.

Отже, корупція як феномен прямо і опосередковано пов'язана з політичною нестабільністю. Корупція використовується як символ протестів проти чинної влади. Конфліктність у розподілі ресурсів на всіх владних рівнях може провокувати нестабільність у тих соціально значущих сферах, які детермінують якість життя населення.

Список літератури:

1. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения о духе законов. Москва, 1955. 289 с.
2. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. Київ, 2004. 206 с.
3. Загальнонаціональне опитування населення України: як в Україні борються з корупцією – думка громадян. URL: <https://dif.org.ua/article/yak-v-ukraini-boryutsya-z-koruptsieyu-dumka-gromadyan> (дата звернення: 13.09.2018).
4. Aidt T.S. Economic analysis of corruption: a survey. *The Economic Journal*. 2003. Vol. 113. №. 491. P. F632–F652.
5. Acemoglu D., Robinson J. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press. London, 2006. P. 82–83.
6. Starr, H. The logic of political survival. *Journal of Politics* 2005. № 67(2). P. 607-609. Review of the book: Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R., Morrow J.D. *The logic of political survival* MA: MIT Press, 2003. 332 p.
7. Huntington S.P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1968. Vol. 63. P. 448.
8. Mauro Paolo. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Cambridge, 1995. Vol. 110. №. 3. Pp. 681–712.
9. Myrdal Gunnar. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon, 1968. Vol. II. 2282 p.
10. Olson Mancur. Democracy, Dictatorship and Development. *American Political Science Review*. 1993. Vol. 87. № 3. Pp. 567–576.
11. Przeworski Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press. 2000. P. 228.
12. Robinson J.A. “When is a State Predatory?”. Harvard University Mimeo. 2001. URL: http://www.people.fas.harvard.edu/jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/jr_predatory.pdf (дата звернення: 13.09.2018).
13. Shleifer A., Vishny R.W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*. 1993. Vol. 107. №. 3. Pp. 599–617.
14. Tanzi, V. Corruption around the world: Causes, consequences, scope and cures. *IMF Staff Papers*. 1998. Pp. 559–94.
15. Tanzi Vito, Ludger Schuknecht. Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 1997. Vol. 87. Pp. 164–8.
16. Wintrobe R. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge UK: Cambridge University Press. 1998. P. 390.
17. The Heritage Foundation. Index of economic freedom in 2018. Washington. 2018. URL: <http://www.heritage.org/index/> (дата звернення: 12.09.2018).
18. Transparency International. Corruption Perception Index 2018. URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/ (дата звернення: 13.09.2018).
19. The World Bank. Data. URL: <http://data.worldbank.org> (дата звернення: 15.09.2018).
20. The Global Competitiveness Report 2017–2018. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info> (дата звернення: 11.09.2018).

**ВЗАИМОСВЯЗЬ КОРРУПЦИИ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ:
НАУЧНАЯ ДИСКУССИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ**

В статье проводится анализ взаимовлияния коррупции и политической нестабильности. Увеличивает ли коррупция политическую нестабильность, или наоборот, политическая нестабильность способствует повышению уровня коррупции? На наш взгляд, изучение коррупции как инструмента в борьбе за политическое выживание имеет весьма большой познавательный потенциал.

Ключевые слова: коррупция, политическая нестабильность, коррупционное влияние, государственное управление, индекс восприятия коррупции.

**MUTUAL INFLUENCE OF CORRUPTION AND POLITICAL INSTABILITY:
SCIENTIFIC DISCOURSE AND REALITY**

This article analyses the association between corruption and political instability. Does corruption increase political instability or vice versa, political instability help to increase corruption? And to our mind, the study of corruption as the instrument of political survival has a great educational potential.

Key words: corruption, political instability, corruptive influence, public administration, Corruption Perception Index.

Ларіна Н.Б.

Національна академія державного управління при Президентіві України

КЛІЄНТООРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД У ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ

У статті розглядаються питання професіоналізації управлінських кадрів у сфері публічного управління та адміністрування в умовах клієнтоорієнтованого підходу. Підвищення кваліфікації високопрофесійних управлінських кадрів європейського спрямування, готових утілювати інноваційні ідеї публічного управління та адміністрування в життя, є важливою запорукою успіху реформування державної служби й місцевого самоврядування. Тому навчальні програми мають бути підготовлені з урахуванням побажань замовника, клієнтоорієнтованого спрямування. Розкрито основні аспекти запровадження принципів і закономірностей клієнтоорієнтованого навчання для підвищення конкурентоспроможності публічних службовців з питань публічного управління та адміністрування.

Ключові слова: професіоналізація управлінських кадрів, публічне управління та адміністрування, клієнтоорієнтований підхід, клієнтоорієнтоване управління, дистанційне навчання.

Постановка проблеми. Натепер запровадження клієнтоорієнтованого підходу для професіоналізації управлінських кадрів є відносно новим у системі підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Натомість світовий досвід доводить доцільність і перспективність застосування цього підходу в практиці менеджменту освіти, оскільки він дає змогу глибше зрозуміти потреби клієнта на освітні послуги та задовольнити краще за конкурентів, підвищивши при цьому конкурентоспроможність закладу і швидкість реагування в ринкових умовах. Вітчизняні державні й комунальні заклади післядипломної освіти, які забезпечують підвищення кваліфікації у сфері публічного управління та адміністрування, постійно перебуваючи під впливом несприятливих факторів розвитку економіки, стикаються з ризиком зниження своєї конкурентної спроможності. За цих умов посилюється увага до клієнта, здатність до використання одного з методів підвищення конкурентоспроможності закладу – клієнтоорієнтованого навчання, та його переваги на ринку освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема професіоналізації управлінських кадрів широко відображена в працях багатьох видатних українських учених, зокрема в роботах В. Бакуменка, В. Бульби, К. Ващенко, В. Гошовської, В. Дзюндзюка, Д. Карамішева, В. Корженка, О. Крутій, В. Мартиненка, П. Надолішнього,

Р. Науменко, О. Поступної, О. Радченка, А. Рачинського, С. Серьогіна, В. Толкованова, Ю. Шарова, С. Хаджирадєвої та ін.

Забезпечення професіоналізму державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування висвітлено в дослідженнях В. Авер'янова, О. Васильєвої, С. Дубенко, В. Іванова, В. Колтун, Л. Пашко, І. Розпутенка, С. Серьогіна, М. Орлів, В. Сороко й ін.

Особливу значимість у зазначеному аспекті дослідження мають праці М. Білінської, Л. Гаєвської, В. Князева, В. Куйбіди, В. Куценка, Л. Даниленко, А. Ліпенцева, В. Лугового, П. Назимка, В. Олуйка, В. Яцюка, які спрямовані на розкриття проблем підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що переважно ґрунтуються акмеологічних засадах.

Однак сьогодні недостатньо досліджень з питання запровадження клієнтоорієнтованого підходу управлінських кадрів у сфері публічного управління та адміністрування.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати сутність запровадження клієнтоорієнтованого підходу в підвищенні кваліфікації публічних службовців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оскільки сучасні суспільно-політичні умови й виклики часу ставлять перед державою нові завдання та вимагають наявності високопрофесійних управлінських кадрів зі стратегічним мисленням, здатних ефективно працювати в умовах

реформ, змін і загальносвітових тенденцій розвитку системи публічного управління та адміністрування, Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів (далі – Інститут) Національної академії державного управління при Президенті України (далі – Національна академія) є головним майданчиком запровадження передового досвіду європейських держав з організації та змісту підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в галузі знань з публічного управління та адміністрування. Вектор освітньої діяльності Інституту сьогодні спрямований на застосування інноваційних технологій електронного навчання управлінців в умовах формальної й інформальної освіти.

Розглядаючи зазначену проблему, проаналізуємо сутність клієнтоорієнтованого підходу в навчанні управлінських кадрів в Інституті. У рамках Меморандуму про співпрацю Національної академії з Комітетом Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю працівники Інституту, Центру дистанційного навчання спільно з викладачами кафедр Національної академії, представниками Проектного офісу зі створення Міністерства у справах ветеранів України спроектували тематичну професійну програму для навчання ветеранів, учасників бойових дій та учасників антитерористичної операції до проходження конкурсу на державну службу. Особливістю цієї програми є реалізація принципів клієнтоорієнтованого навчання ветеранів у рамках проекту «З фронту до міністерства» з активним застосуванням засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

Це дало змогу налагодити ефективну комунікацію й подальшу співпрацю між викладачем і слухачем Інституту не лише під час очного та дистанційного навчання, а також по завершенню навчального курсу, забезпечуючи фасилітацію системних і практичних знань слухачів з питань державної служби та державного управління для підготовки їх до проходження конкурсу на державну службу й подальшої роботи на посадах державної служби.

По-друге, практична реалізація одного з основних принципів клієнтоорієнтованого підходу – відкритий доступ слухачів до навчально-методичних матеріалів, здійснювався шляхом розміщення всієї навчально-методичної бази на інформаційних ресурсах Центру дистанційного навчання Національної академії, яка представлена слухачам на весь період навчання для виконання прак-

тичних робіт, перевірки знань шляхом пробного тестування, спілкування й обміну інформацією з науково-педагогічною спільнотою Національної академії. На сайті на головній сторінці групи розміщена інформація з методичними вказівками щодо основних форм і напрямів роботи слухачів у дистанційному режимі, представлені лекції, практичні завдання, презентаційні матеріали навчальних модулів, які вивчаються під керівництвом викладачів, законодавча база та нормативні документи, що мають знати слухачі для проходження конкурсу на державну службу, індивідуальні плани виконання всіх завдань слухачами на дистанційному етапі, пробні тести для перевірки знань.

Вебінари, інтернет-форуми, чати й інші форми електронних занять, які представлені у відкритому доступі для всієї групи навчання ветеранів, учасників бойових дій та учасників антитерористичної операції.

У рамках реалізації іншого проекту, зокрема міжнародного, – «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством», який протягом трьох років діє в Національній академії за сприяння Міністерства закордонних справ Німеччини, Університету прикладного менеджменту (далі – Університет) м. Мангайма Федеративної Республіки Німеччини, Інститутом Національної академії також розроблені тематичні професійні програми з підвищення управлінської діяльності міських голів і викладачів-тренерів, консультантів міських голів на засадах клієнтоорієнтованого навчання із застосуванням засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

Одним із ціннісних аспектів цих програм є підвищення рівня професіоналізації міських голів з питань управління містом з використанням кращих практик Німеччини й науково-методична підготовка викладачів-тренерів, консультантів для практико-орієнтованого навчання міських голів. Особливістю навчання є запровадження принципів і закономірностей клієнтоорієнтованого управління для підвищення конкурентоспроможності управління містом.

Структура навчально-тематичного плану професіоналізації міських голів формується на *принципах системності й цілісності* щодо змісту їх навчання та на *принципах елективності* з питань відбору тематики семінарів. Інститутом Національної академії здійснюється моніторинг навчальних потреб міських голів з питань професіоналізації управління містом і, в результаті, проведення циклу тематичних короткотермінових

семінарів з питань самоменджементу та лідерства управлінських кадрів, керівництва управлінням сучасним містом, вибору ефективної комунікації й мотивації співробітників; запровадження міжкультурного управління та управління серед етнічних груп; коучингу й зв'язків з громадськістю; управління процесом і якістю; особливостей управління проектами та змінами; управління інноваціями й ресурсами; етики співпраці між місцевими органами самоврядування та представниками громадянського суспільства. В основі всіх занять покладено комплексне поєднання сучасних інтерактивних форм і видів навчання – навчально-комунікативні тренінги, панельні дискусії, візуалізація презентацій, які відповідають сучасним потребам управління в органах місцевого самоврядування. Програмою передбачається стажування міських голів в органах місцевого самоврядування м. Мангайма і тренінги з питань ефективності місцевого самоврядування в Університеті прикладного менеджменту.

Застосування клієнтоорієнтованого підходу в навчанні міських голів свідчить, що питання професіоналізації управлінських кадрів є актуальним не лише для України, а й для європейських країн. Адже в період змін і задля забезпечення сталого соціально-економічного розвитку вагоме значення має своєчасне створення ефективної системи місцевого самоврядування, постійний пошук нових підходів до оновлення змісту діяльності міських голів, підвищення їхнього іміджу та авторитету, популяризації роботи серед громадськості.

Одним зі шляхів підвищення якості публічного управління та адміністрування є клієнтоорієнтоване управління, що є відносно новим методом підвищення професіоналізації вітчизняних публічних службовців. Зарубіжна практика показує, що сьогодні в умовах високої політичної конкуренції, перенасичення суспільства інформацією та рекламою ефективним є не лише залучення нових форм і методів управління, а інноваційний підхід до утримання вже наявних. Це підтверджує й правило Парето (відоме також як правило 80–20 і принцип малої кількості причин).

Тематична програма підготовки викладачів-тренерів, консультантів міських голів з питань управління містом також розроблена на клієнтоорієнтованому підході. Під час міжнародних семінарів-тренінгів, які відбувалися під керівництвом німецьких колег у Національній академії та стажування в м. Мангаймі, активно обговорили пріоритетні принципи клієнтоорієнтованого навчання управлінців, що пов'язані з поняттям

якості надання адміністративних послуг у муніципальному управлінні. Оскільки безперервне підвищення якості надання адміністративних послуг є конкурентною перевагою в розвитку муніципального управління, то також впливає на забезпечення конкурентоспроможності міського голови утриматися на виборній посаді, реалізацію ним своїх програмних позицій. Знання, здібності та здатність застосовувати клієнтоорієнтоване управління є одним із головних критеріїв успіху міських голів.

Один із основних методів підготовки викладачів-тренерів, консультантів міських голів з питань управління містом – навчання через відкритий доступ до інформаційних ресурсів. Тому для документообігу, спілкування й обміну інформацією з учасниками проекту працівники Інституту Національної академії та Університету прикладного менеджменту використовували різні засоби інформаційно-комунікаційних технологій, серед яких – хмарні технології Google. Це дало змогу, по-перше, мати власні інформаційні ресурси в мережі Інтернет без будь-якого капіталовкладення, по-друге, використовувати матеріали, розміщені на сторінці сайту Інституту, без установлення додаткового програмного забезпечення та без завантаження на власний ПК. Окрім того, такі технології дали можливість створити електронні відкриті ресурси без знання мов програмування.

В інформаційному просторі проходило заповнення сторінок веб-сайту Інституту, спілкування на сторінці в соціальній мережі Facebook, заповнення індивідуального е-портфолію навчальних доробок на віртуальному диску Google Інституту, створення е-дайджесту навчально-методичних доробок з проектною роботою «Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством-II».

Основними принципами клієнт-орієнтованості є наявність єдиної інформаційної бази, доступної в будь-який момент, де зафіксовані всі відомості про випадки взаємодії із замовником (клієнтом) освітніх послуг; синхронізація управління множинними каналами комунікативної взаємодії; безперервний аналіз зібраної інформації про замовників і прийняття відповідних організаційних рішень.

У практичній діяльності принцип клієнтоорієнтованості проявляється в таких аспектах: замовник – головний суб'єкт закладу, установи як споживач освітніх послуг; кожен працівник закладу, установи, окрім своїх основних обов'язків, виконує також роль рекламного агента, що просуває бренд закладу, установи, і

маркетолога; неможливо зробити «щасливим» замовника, зовнішнього клієнта, якщо внутрішні працівники залишаються незадоволеними; кожен працівник закладу, установи бере на себе стовідсоткову відповідальність за якість надання освітніх послуг замовнику; «якщо заклад не піклується про замовника як клієнта освітніх послуг, то це із задоволенням зроблять конкуренти»; необхідно перевершити очікування замовника, інакше він піде до конкурентів.

Висновки. Отже, еволюція запровадження клієнтоорієнтованого підходу в освітній сфері діяльності полягає в поступовому переході надання освітніх послуг від орієнтації на масового замовника до фокусування на індивідуальному клієнт-замовнику.

Використання клієнтоорієнтованого підходу в навчанні управлінців дає змогу оперативно впроваджувати інноваційні рішення в діяльність Інституту; покращувати систему управління взаємовідносинами із замовниками; максимально використовувати свої сильні сторони з метою задоволення навчальних потреб клієнт-замовни-

ків та отримувати додаткові надходження з позабюджетного фінансування для мотивації діяльності працівників; виявляти свої «слабкі сторони» щодо клієнт-замовників та ефективно їх нівелювати; підвищувати свою конкурентоспроможність і розвивати наявний потенціал закладу з надання освітніх послуг; налагоджувати систему комунікацій і покращувати синергію всередині закладу; навчатися швидко реагувати на зміни освітнього ринку, потреби клієнт-замовників, дії конкурентів, краще взаємодіяти із зовнішнім середовищем.

Великою перевагою в запровадженні клієнтоорієнтованого підходу в підвищенні професійного розвитку управлінських кадрів в Інституті є те, що він сприяє використанню комплексу різноманітних інформаційно-комунікаційних освітніх технологій і принципів роботи, допомагає налагодити ефективну взаємодію між викладачами та слухачами, організувати повсякденну навчальну діяльність, поширення досвіду організації формальної та інформальної освіти, легко інтегруються до єдиного інформаційно-освітнього середовища.

Список літератури:

1. Мерманн Е. Комунікація та комунікабельність: навч. посіб. Харків: Гуманітарний центр, 2007. 296 с.
2. Черепанова І.Ю. Змова народу. Як створити сильний політичний текст: навч. посіб. Київ: КСП+, 2002. 464с.
3. Международный стандарт ISO 9001:2015. Системы менеджмента и качества требований. URL: <http://intexunion.ru/wp-content/uploads/2014/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%20ISO%209001> (дата звернення: 12.10.2018).
4. Костюк Н. Проектне мислення або як створити успішний проект. URL: http://cstei.lviv.ua/upload/pub/Agency/1338222415_80.
5. Гребеня Д.В. Коучинг як сучасна технологія педагогічного управління. URL: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/stud_almanah/14_ (дата звернення: 12.10.2018).
6. Ярных В.И. Руководитель как внутренний тренер и коуч. Управление человеческим потенциалом. 2009. № 4. С. 256–260.
7. Лідерство в місцевому самоврядуванні: словник 155 термінів / за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.А. Пашко, А.К. Гука та ін. Харків: Фактор, 2015. 156 с.
8. Каширина Е.Ю. Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии): дисс. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.04. Москва: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2010. С. 73.
9. Meyer H. The Reform of the European Model is also a Reform of Globalisation. II Conferenza Internazionale sul Modello Sociale Europeo (10 oct., 2005). 2005. № 5. P. 147.
10. Прокофьева О. Клиенториентированность и мифы о ней. Энциклопедия маркетинга. URL: http://www.marketing.spb.ru/lib_mm/tactics/client_centeredness_myths.htm (дата звернення: 12.10.2018).

КЛИЕНТООРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

В статье рассматриваются вопросы профессионализации управленческих кадров в сфере публичного управления и администрирования в условиях клиентоориентированного подхода. Повышение квалификации высокопрофессиональных управленческих кадров европейского направления, готовых воплощать инновационные идеи публичного управления и администрирования в жизнь, является важ-

ным залогом успеха реформирования государственной службы и местного самоуправления. Поэтому учебные программы должны быть подготовлены с учетом пожеланий заказчика, клиентоориентированного направления. Раскрыты основные аспекты введения принципов и закономерностей клиентоориентированного обучения для повышения конкурентоспособности публичных служащих по вопросам публичного управления и администрирования.

Ключевые слова: профессионализация управленческих кадров, публичное управление и администрирование, клиентоориентированный подход, клиентоориентированное управление, дистанционное обучение.

CLIENT-ORIENTED APPROACH IN PROFESSIONALIZATION OF MANAGERIAL PERSONNEL

The article deals with the issues of professionalization of managerial personnel in the field of public administration and administration in the context of a customer-oriented approach. Professional development of highly professional European-level managerial personnel, ready to implement innovative ideas of public administration and administration in life, is an important key to the success of reforming the civil service and local self-government. Therefore, training programs should be prepared taking into account the wishes of the customer, customer-oriented direction. The article reveals the main aspects of introducing principles and patterns of client-oriented training to increase the competitiveness of public servants in public administration and administration.

Key words: professionalization of managerial personnel, public administration and administration, customer-oriented approach, customer-oriented management, distance learning.

Фищук І.М.

Національна академія державного управління при Президентіві України

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ У ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу структури процесів змін із виокремленням принципів управління змінами та впровадження змін у державних організаціях. Проаналізовано питання, які допоможуть реалізувати принципи управління змінами у процесах перетворень у державних організаціях.

Ключові слова: управління змінами, принципи управління змінами у державних організаціях, публічна сфера, публічне управління, лідерство.

Постановка проблеми. Це дослідження є вивченням важливості різних принципів управління змінами у публічній сфері в період трансформаційних перетворень в Україні. Важливою передумовою змін є заохочення дискусії про те, існують певні принципи чи ні або стратегії мають бути більш важливими для здійснення вагомих перетворень у державі. Зміна в державному секторі часто передбачає вирішення суперечливих інтересів. Зміни у державному секторі можуть бути не складнішими, ніж у приватному секторі, але вони різні. Зміни в приватному секторі можуть бути настільки ж складними, географічно різноманітними, на них впливають так само багато людей. Унікальна річ у державному секторі є в тому, що зміна відбувається, як у акваріумі, а агенти змін не є найбільшими чи найактивнішими рибами в чаші, вони просто впроваджують ці зміни. Зміна – це не просто перетворення, де різні зацікавлені сторони вийшли на якийсь рівень розвитку; це основа, яка полягає у переговорах та компромісах. Створення «правильного» уряду полягає в тому, щоб реагувати на конфлікти і переговори з різними інтересами набагато інтенсивніше, ніж це намагається робити корпоративний керівник, який реалізовує стратегію на підприємстві.

Натепер відбувається поєднання принципів державного управління та корпоративного управління в процесах трансформаційних змін в Україні. Адже до нової державної служби доєдналися працівники із бізнесу та корпоративного сектору із відповідним мисленням. Процеси змін породжують ситуацію нестабільності та адаптації до нових правил діяльності у публічній сфері. У процесі трансформаційних змін в Україні сформувалася соціальна модель, яка не забезпечує вирі-

шення завдань суспільного прогресу, а навпаки, породжує різноманітні прояви занепаду суспільства, звідси і визначена проблематика цього дослідження. Для результативних перетворень у державному секторі публічним службовцям потрібно дотримуватися певних принципів управління змінами у державних організаціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній західній державно-управлінській традиції дослідження проблем управління змінами у публічній сфері в умовах трансформації є об'єктом уваги таких науковців, як: Дж. Бартон Канінгарн, Дж. Кемплінг, І. Адізес, Дж. Харрінгтон, П. Сенге, К. Левін, Л. Данко, Дж. Коттер, Г. Менш, Л. Грейнер та інших.

Проблематика сучасного осмислення й концептуалізації моделей нового публічного управління та управління змінами у державній сфері стала предметом наукових розробок плеяди вітчизняних науковців, оскільки її перспективна проблематика становить беззаперечний дослідницький інтерес для розуміння сучасних вітчизняних публічно-управлінських інтересів. У різний час до цих проблем звертались такі науковці, як: В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, С.К. Хаджирадева, І.Г. Сурай, Н.І. Обушна, І.А. Семенець-Орлова, Т.С. Пічугіна, Г.М. Тарасюк, О.В. Євсюкова, Т.П. Гречко та інші.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в аналізі структури принципів управління змінами у державних організаціях та виокремлення допоміжних питань для результативного впровадження змін у публічній сфері, а також визначення конкретних результатів, які забезпечуватиме ефективна система управління змінами у державних організаціях.

Виклад основного матеріалу. Зміна означає перетворення на інше, перехід із одного якісно визначеного буття в якісно інше визначене буття. Управління змінами визначається часом та коштами, що проявляються у якісних обсягах та напрямках, тривалості та швидкості. Час виникає разом із світом та є характеристикою змін, що в ньому відбуваються. Зміни, що сприймаються почуттями, потребують нематеріальних змін, оскільки завдяки їм форма набуває існування у певному органі чуття. У період трансформаційних змін країні потрібні креативні та висококваліфіковані кадри з новим баченням для впровадження ефективних перетворень. Людина може вижити та розвиватись тільки в соціумі, наприклад груповий розвиток дав змогу створити цивілізацію, об'єднане суспільство є запорукою результативних змін.

Глобалізація інформаційних процесів, розповсюдження всесвітньої мережі інформації Інтернет, масове використання комп'ютерів, вдосконалення засобів зв'язку, використання ІТ-технологій у всіх сферах суспільного життя викликають створення глобальної телекомунікаційної структури, формування доступних масових баз даних різноманітної інформації, появу нових правил поведінки у віртуальному просторі. Результатом діяльності людини стане не матеріальний, а інформаційний продукт, що перетворить людську спільноту на нове інформаційне суспільство. Інформаційно культурна людина мусить уміти працювати з базами даних, вміти відібрати інформацію, оцінити її достовірність, проаналізувати, використати та співпрацювати з іншими користувачами інформаційного простору. Ці всі нові перетворення породжують нові принципи управління змінами у державних організаціях.

Деякі стверджують, що стратегії та тактики управління змінами є синонімами у державному та приватному секторах. Попри те, що принципи надмірної реалізації однакові, кожна організація має враховувати такі речі, як культура, спілки, мислення працівників та здатність лідерства керувати змінами. У період трансформаційних перетворень суспільство переходить у проектне мислення з чіткими цілями та планом дій. З реалізаціями планування ресурсів в організації ми часто знаходимо, що стійкість до змін часто зумовлена страхом перед невідомим. Це означає необхідність чіткого та зрозумілого спілкування навколо цілей, впливів, графіків та загальних деталей виконання.

У державному секторі ці спільні проблеми з приватним сектором можуть загострюватися через бюджетні обмеження, правила та положення, моральний дух працівників, відповідаль-

ність та у деяких випадках відсутність мотивації. Лідери мають прийняти додаткові рішення, щоб включити комплексний план управління змінами в процес їх впровадження у планування ресурсів організації. Здебільшого це починається з комплексної підготовки керівної команди.

Розміри та сили неформальної організації можуть різко відрізнятись у суспільному секторі організації. Приклади – поліцейські сили, військові організації та церкви, де неформальна організація та її основні цінності та норми формування організації, спосіб здійснення своєї місії. В інших сферах державної служби можна знайти не менш міцні культурні цінності та норми. У тюремних системах, поштових відділеннях та відділах автотранспорту можуть домінувати літні державні службовці з глибоко вкоріненою поведінковою культурою, які можуть або полегшити, або перешкоджати змінам. Зміни, які узгоджуються з організаційною культурою, можуть бути охоплені ентузіазмом і швидко реалізуються. Зміни в напрямі є швидкими і драматичними і є підкріплені організаційною культурою. Справді, саме сила культури робить цей тип швидких змін можливим.

Інші агентства (як центральний орган державної служби) можуть бути більш динамічними і тимчасовими і мати менш потужні культури. У новій організації людина з високим обертанням основної культури нижче лінії води в нашій аналогії айсберга не могла б бути перешкодою для зміни. Водночас відсутність згуртованості або почуття спільної мети може обмежити максимальну продуктивність. Ця неформальна організація не просто мертвий вантаж, це потужний визначник кінцевої продуктивності. Це різниця між командою лідерства, яка створила рівень довіри та впевненості через довгий період часу, і команда всіх зірок, зібраних для однієї перемоги. Розуміння як сила культурних норм, так і ступінь їх узгодження є важливою зміною.

Отже, перейдемо до принципів змін у державних організаціях. Розроблено перелік принципів змін, заснованих на огляді науково-дослідницької літератури про зміни в організаціях. У таблиці 1 наведено десять принципів, які б були важливими для впровадження зміни в контекстах, де існували сильні культурні норми і де є зацікавленість працівників організації, що були б важливими для успіху змін. Деякі з них містять основні питання за кожним принципом, що можуть бути використані в групі чи колективі, щоб оцінити керівника, що принципи використовуються. Ці питання починаються з фрази: «Наскільки це є». «Або є про-

цес, який». Вторинні питання можуть бути використані у застосуванні принципів (хто? як? і що?) та зондування розуміння основних цінностей чи інтересів у змінах (чому?, а чому ні?). Ці принципи та питання ґрунтуються на припущенні, що зобов'язання людей є важливими для змін. Наприклад, під час впровадження нової комп'ютерної системи або процес управління командою, припущення, що ці принципи будуть посилювати залучення та прихильність до змін. Інші зміни, що включають скорочення і злиття, можуть також принести користь застосування цього підходу.

Принцип 1. Формування керівної коаліції. У цьому принципі потрібно, щоб була задіяна команда керівництва, також керівники комітетів, робочих груп та команди з реалізації програми. Мета цієї коаліції – представляти неформальну організацію та діяти як переможці, дослідники та реалізатори програми, дослухаючись до людей, збираючи інформацію, досліджуючи і вносячи корективи під час будь-яких змін.

Принцип 2. Визнання та реагування на людей, які можуть бути стійкими до змін. Цей принцип допоможе визначити стійкість до зміни як сили, як інерція, яка перешкоджає порушенню старої рівноваги. У фізиці тіло буде в спокої, коли сума всіх сил, що діють на неї, дорівнює нулю. В міру внесення змін створюються сили напруги та деформації, щоб порушити нормальну рівновагу. Так само існує і тенденція до адаптації системи, щоб шукати рівновагу або відновити себе до попередньої рівноваги.

Принцип 3. Встановлення необхідності змін. Цей принцип полягає у тому, що значна частина опрацьованих джерел, що стосуються змін, підкреслює важливість встановлення необхідності змін і створення консенсусу навколо цієї потреби. Чи є вихідним пунктом і чи зрозуміла проблема і потреба в поліпшенні ситуації, опрацьовані джерела змін підкреслюють той факт, що люди не змінюються, якщо вони не змушені це зробити, тобто їх підштовхують обставини до змін.

Принцип 4. Формулювання передбачуваних результатів у змінах. Цей принцип передбачає основні цінності і цільове керівництво організацією, а також передбачуване майбутнє змін. Це картина майбутнього, яка чітко передає цінний напрям для проектування, впровадження та оцінки організаційних змін. Ключовими аспектами позитивного висновку є його здатність відобразити майбутню державу, яка розглядає людей і реагує на основні цінності. Передбачуване майбутнє ілюструє та зображує час, який ще потрібний для реалізації конкретних змін десь у далекому майбутньому.

Принцип 5. Встановлення процесу реалізації плану. Цей принцип передбачає певний план, як діяти, якщо всі припущення, що лежать в основі плану, правильні. Це віртуальна впевненість, що принаймні деякі з ваших припущень будуть неправильними. Наприклад, Ейзенхауер ілюстрував це своїм твердженням: «Плани нічого не варті, але планування – це все». Він підкреслив важливість процесу планування, який допоможе людям зрозуміти непередбачувані обставини. Поки планування часто описується як формальний процес для фокусування та планування того, як нам використовувати ресурси для досягнення цілей, велика увага ілюструє цей процес, що лежить в основі планування. Хоча план може бути важливою частиною процесу змін, регулярні коригування плану є ключовими, якщо зміна буде успішно впроваджуватися. Для здорового процесу реалізації плану потрібен спосіб для адаптування, щоб справлятися з невизначеностями. Це може включати періодичні оновлення, відгуки сесій та критик, орієнтованих на реалізацію.

Принцип 6. Зосередження уваги на постійному вдосконаленні. Відповідно до цього принципу потрібно значно більше часу приділяти самовдосконаленню, повідомляючи факти і результати та об'єктивні докази. Хоча завжди корисно визначати цілі, важливо створити програму безперервного вдосконалення, зосередити дії, ініціативи та заходи, які впроваджують вдосконалення.

Принцип 7. Розробка плану зобов'язань. План зобов'язань – це стратегія, яка описує серію кроків дій, розроблених для забезпечення безпеки підтримки тих людей, які є життєво важливими агентами змін у зусиллях. Реалізація цього зобов'язального плану передбачає послідовність дій для отримання схвалення топ-менеджменту у коаліції та отримання ключових людей у коаліції та переконання в тому, що робота є ефективною. Розробка плану зобов'язань також включає в себе розуміння того, хто в організації має бути прихильником змін і впроваджувати їх.

Цей принцип – це також розуміння політики змін. У державному секторі ці агенти змін цілком можуть вийти за рамки організаційних кордонів. Успішні реалізації вимагають систематичного аналізу того, хто дотримується ідей, які здатні і готові надавати ресурси, і хто готовий наполегливо виконувати ці нові процеси. У будь-якому процесі змін є критична маса людей, що необхідна для забезпечення виконання завдань для отримання результатів.

Принцип 8. «Ходьба навколо». Передбачає процес, що забезпечують рушійні сили для про-

сування неформальної організації, що лежить в основі будь-якої зміни.

Принцип 9. Зміна структур та систем управління персоналом. Людські ресурси є важливими як ефективні капітальні та фінансові ресурси, які забезпечують продуктивність і конкурентну перевагу організації. Свідчення про зв'язок між хорошими людьми і управління людськими ресурсами зростає. Саме через це зростають докази багатьох практиків і вчених, які стверджують, що системи людських ресурсів – плата, пільги, відпустка, здоров'я, навчання та кар'єрний розвиток, місце роботи – критично важливі. Ідеї щодо організаційного розширення можливостей розробки команди та реінжиніринг не можуть бути ефективно реалізовані без ефективних людських ресурсів, що є запорукою результативних змін. Як

наслідок, часто видно ефективну систему управління персоналом як важливу формальну частину організації для інституціоналізації змін і особистості та організаційний розвиток.

Принцип 10. Зміна матеріально-технічної бази. Свіжі ідеї розвитку змін зароджуються та втілюються з новими матеріально-технічними базами, адже процеси змін потребують нових технологій. У старих будівлях – і старі ідеї та підходи до втілення результатів розвитку, із застарілими комп'ютерами повільніша робота персоналу. Нова передумова успішних змін в організаціях це креативність, яка можлива у нових умовах розвитку із поліпшеною матеріально-технічною базою.

У таблиці 1 наведені питання, які допомагають структурувати зміни, що можуть відбуватися у публічній сфері.

Таблиця 1

Питання, які ініціюють зміни у публічних сферах

Принципи	Питання
Формування керівної коаліції	Наскільки лідери ефективно змінюються, керівники та робочі групи, які відстоювали зміни? Хто є ключовими людьми? Хто може керувати змінами? Хто має бути залучений в керівні та робочі групи? Як часто вони мають зустрічатися? Які ресурси у команди проекту для реалізації змін? Чому? Чому ні?
Визнання та реагування на людей, які можуть бути стійкими до змін	Наскільки ми зробили кроки для виявлення та реагування на ключовий опір змінам? Які позитивні та негативні сили впливають на зміни? Як ми можемо подолати деякі з ключових опір змін? Чи запропонована зміна узгоджена з тією, що лежить в основі культури, чи існує потреба в культурному зсуві? Чому? Чому ні?
Встановлення необхідності змін	Наскільки менеджери визначили і зосереджували увагу на чіткій потребі на зміню? Наскільки працюють працівники та зацікавлені сторони, щоб визнати прихильність до необхідності змін? Яка ключова проблема чи проблеми? У нашому твердженні про проблему ми визначили набір критеріїв або заходів, щоб люди могли судити про рішення? Чому? Чому ні?
Формулювання передбачуваних результатів	Наскільки ми сформулювали своє бачення того, куди ми рухаємося? Якою мірою оцінюється бачення учасників у процесі змін? Які наслідки зміни? Чи є результати в поведінкових умовах? Які основні цінності? Що буде ілюструвати те, що ми намагаємося досягти? Чому? Чому ні?
Встановлення процесу реалізації плану	Чи існує процес реалізації, де визначено цілі і проекти, що призначаються і повідомляються, і підкреслюються відгуки та адаптація? Хто є ключовими людьми, котрі відповідальні за різні цілі? Які терміни для реалізації різних цілей і проектів? У нас є прихильність та мотивація груп, що працюють над цілями? Якою мірою ми делегуємо відповідальність перед різними людьми, які мають час і ресурси для виконання реалізації. Чому? Чому ні?
Зосередження уваги на постійному вдосконаленні	Чи є процес вирішення проблем безперервним? Чому? Чому ні?
Розробка плану зобов'язань	Чи є процес, який повідомляє різні результати, як тільки вони з'являються? Чи існують оновлені повідомлення про поточний стан та зустрічі? Чи є призначені люди відповідальними за повідомлення про прогрес різних цілей і проектів? Чому? Чому ні?
“Ходьба навколо” – народження та виношування ідеї	Наскільки неформальна система ілюструє та підтримує зміни? Що таке неформальна система, яка говорить про зміни? Як можна більш активно залучати менеджерів та лідерів? Яка є неформальна організація, що сприятиме зміни? Чому? Чому ні?
Зміна структур та систем управління персоналом	Якою мірою змінилися структури та системи, що інституціоналізували зміни? Які існують нові структури та системи людських ресурсів для реалізації змін? Чи працюють системи людських ресурсів (вербування, підбір, управління продуктивністю, командне управління) і чи відображає зміну? Чому? Чому ні?
Зміна матеріально-технічної бази	Якою мірою матеріально-технічна база впливає на розвиток? Яка матеріально-технічна база буде сприяти змінам на державній службі? Чому так? Чому ні?

Розроблено автором на основі джерел: [1-3].

Висновки. У цьому дослідженні розглянуто важливість різних принципів змін у процесі управління в державних організаціях. На основі принципів змін у державних організаціях здійснюється рекомендація до кращого процесу впровадження змін у публічній сфері. Таблиця 1 припускає, що такі принципи можуть бути згруповані як принципи введення або ті, які були необхідними для початку змін. До них відносяться: формування керівної коаліції, визнання та реагування на протидії, встановлення необхідності та формулювання передбачуваних результатів. Другий набір принципів може стосуватися процесу або шляху змін, тобто полегшений спосіб проведення перетворень. Ці принципи можуть включати: ство-

рення процесу, зосереджуючись на постійному вдосконаленні та розробці плану зобов'язань. Остаточний набір принципів може проілюструвати успіх змін. До них відносяться: керування в рамках неформального процесу та зміни структури і людських ресурсів. Лише своєчасна й узгоджена командна реакція організації на потреби та вимоги населення, тобто споживачів змін у державі, спроможна зберегти відповідне місце перебування держави на світовому ринку на передових місцях. Чітко розроблена та обґрунтована система управління змінами в публічній організації здатна забезпечувати не тільки поліпшення якості життя людей, а й якості діяльності органів публічної влади загалом.

Список літератури:

1. Cunningham Barton J., Kempling James S. Implementing change in publicsector organizations. Management Decision. 2009. Vol. 47 Issue: 2. Pp. 330–344.
2. Greiner Larry E. Patterns of Organization Change. Harvard Business Review. May–June 1967. <https://hbr.org/1967/05/patterns-of-organization-change>
3. Kotter J.P. Leading Change. Harvard Business Press, 1st edition. 1996. P 208. URL: <http://www.kotterinternational.com/kotterprinciples/ChangeSteps.aspx>
4. Change management // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Change_management.
5. Адізес І. Управління змінами для досягнення найліпшого результату в бізнесі й повсякденному житті. Київ: Форс Україна, 2018. 400 с.
6. Білинська М.М. Розбудова спроможності державної служби до управління змінами для підтримки реформ в Україні. Київ: НАДУ, 2017. 64с.
7. Бурганова Л. Управление изменениями в организациях государственной службы: концептуальные основы исследования. Вестник экономики, права и социологии. 2014. № 3. С. 181–185.
8. Дзяна С.Р. Теоретичні засади управління змінами в сучасних умовах. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 34. С. 31–40. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2013_34_5.pdf
9. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
10. Пічугіна Т.С., Ткачова С.С., Ткаченко О.П. Управління змінами: навчальний посібник. Харків: ХДУХТ, 2017. 226 с.
11. Серіков А.В. Управління організаційними змінами: навчальний посібник. Харків: Фірма «БУРУН і К», 2013. 264 с.
12. Шаров Ю.П. Інноваційні підходи менеджменту та управління проектами в практиці публічного управління. Інноваційні підходи менеджменту в практиці публічного управління: матеріали науково-практичної конференції. (Дніпропетровськ, 22 листопада 2013 р.). Дніпропетровськ, ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 7–14.

УПРАВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ В ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу структуры процессов изменений с выделением принципов управления изменениями и внедрению их в государственных организациях. Проанализированы вопросы, которые помогут реализовать принципы управления изменениями в процессах преобразований в государственных организациях.

Ключевые слова: управление изменениями, принципы управления изменениями в государственных организациях, публичная сфера, общественное управление, лидерство.

**CHANGE MANAGEMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS IN TRANSFORMATION
CONDITIONS IN UKRAINE**

The article is devoted to the analysis of the structure of the processes of change with the separation of the principles of managing change and the introduction of changes in public organizations. The questions, which will help to realize the principles of management of changes in the processes of transformations in state organizations, are analyzed.

Key words: *change management, principles of change management in public organizations, public sphere, public administration, leadership.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352+336

Пилипенко Я.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті досліджено основні проблеми формування та використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Узагальнено світову практику формування доходів місцевих бюджетів, де фінансова автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Охарактеризовані особливості запровадження бюджетної децентралізації на сучасному етапі. Виявлено тенденцію зниження фінансової самостійності місцевих бюджетів. Це підтверджує вимогу удосконалення механізму наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та оптимізації видатків з державного бюджету України в умовах бюджетної децентралізації. Зазначені основні напрями вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: бюджетні кошти, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, бюджетна децентралізація, фінансова автономія.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності питання бюджетної децентралізації актуалізується, оскільки саме вона є однією з ключових умов ефективної діяльності органів місцевої влади. Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Рационально побудована та збалансована система бюджетних і міжбюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави та однією з головних умов стабільного економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед найбільш вагомих напрацювань у сфері бюджетної децентралізації варто відзначити фундаментальні праці вітчизняних та зарубіжних учених: Д. Б'юкенена, В. Гейця, Ю. Глуценка, О. Кириленко, С. Кондратюк, І. Луніної, В. Оутса, Б. Пасічника, Т. Реви, Л. Ставничої, О. Сунцової, С. Юрій.

Виділення невирішеної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, багато важливих питань і досі залишились неурегульованими. А саме питання удосконалення

процесу формування доходів місцевих бюджетів, розширення ресурсної бази місцевих бюджетів та ефективного розподілу видатків. Невирішеною залишається проблема розмежування повноважень центральних та місцевих органів влади як важливого чинника реформування місцевих бюджетів. Зазначені питання залишаються нерозв'язаними й саме тому потребують додаткових досліджень.

Мета статті – аналіз бюджетної децентралізації в Україні, виявлення основних проблем, що виникають на сучасному етапі, та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві бюджети займають не лише важливе місце в бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку. У більшості економічно розвинутих європейських країн однією з головних рис формування бюджетів є бюджетна децентралізація, оскільки саме органи місцевої влади відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи. Як показує практика, бюджетна децентра-

лізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової автономії та фінансової стійкості місцевих органів влади, тому що цей процес супроводжується передачею їм потужних джерел бюджетних надходжень, раніше закріплених за центральним урядом, та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань.

В європейській практиці зміст бюджетної децентралізації залежить від трьох ключових складників: 1) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів та право самостійно встановлювати та/або регулювати їх розміри; 2) децентралізація видатків – закріплення за місцевим самоврядуванням виконання встановлених для відповідного їх рівня завдань і функцій; 3) процесуальна й організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальністю органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність.

Європейський досвід свідчить, що висока фінансова самостійність місцевих бюджетів забезпечується за рахунок власних доходів. Фінансова автономія таких місцевих органів влади становить від 70 до 98% [2, с. 121–123]. До таких країн належать Австрія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія. Фінансова самостійність місцевих бюджетів Бельгії, Данії, Франції коливається від 55 до 70% [6, с. 63–72]. Основу фінансової самостійності органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки та місцеві надбавки до загальнодержавних податків. У країнах Скандинавії автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Так, у Норвегії їх частка становить майже 55,2% поточних доходів, у Швеції – близько 64,3% [6, с. 63–72].

Серед місцевих податків європейських країн найбільш вагомими є майнові податки та місцеві прибуткові податки. До країн з високим рівнем надходжень податку на майно у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів відносяться: Великобританія – 99,5%, Іспанія – 40%, Франція – 30%. У країнах Північної Європи, де високі доходи населення та високий рівень життя, значну питому вагу у формуванні доходів місцевих бюджетів становлять муніципальні прибуткові податки, за рахунок яких формується більша частина сукупних доходів місцевих бюджетів: у Швеції – близько 70%, Данії – понад 40%, Норвегії – більше 35% [2, с. 173–181].

Варто відзначити, що у багатьох європейських країнах місцеві бюджети формуються більшою мірою за рахунок трансфертів з центрального бюджету. Так, в Ірландії, Італії, Португалії трансфертні надходження становлять від 60 до 80% поточних доходів, в Албанії – до 96% загального обсягу надходжень місцевих бюджетів [2, с. 134–143]. Система бюджетних трансфертів цих країн та ефективність її використання прямо залежать від досконалості та стабільності нормативної та законодавчої бази, що її регулює.

На сучасному етапі ринкових перетворень для бюджетної системи України є характерним: високий ступінь централізації державних фінансів [7]; низький рівень доходів місцевих бюджетів та, відповідно, зростаючий рівень їх фінансової залежності від державного бюджету [2]; відсутність чіткого розподілу компетенцій між рівнями влади, що призводить до дублювання видаткових повноважень [6; 8].

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочалася з прийняттям урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. По суті було оголошено про початок чергового етапу бюджетної децентралізації та створення фінансово самодостатніх територіальних громад.

Однак реальний стан процесу бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Зберігається значна залежність місцевих бюджетів від державного, що свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України.

Оцінити рівень бюджетної децентралізації дають змогу такі показники: коефіцієнт фінансової децентралізації доходів та коефіцієнт фінансової децентралізації витрат. Прийнято вважати, що показником високого рівня децентралізації є частка місцевих доходів на рівні понад 45% загальнодержавних доходів, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30% [3].

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що протягом 2013–2018 років коефіцієнт децентралізації доходів коливався в межах 18–23,8% (див. рис. 1), що свідчить про низький рівень децентралізації. У 2015 році цей показник досяг свого мінімального значення і становив лише 18,5%. У 2016–2017 роках відбулося незначне зростання коефіцієнта децентралізації доходів. Щодо показника децентралізації видатків, то його значення за розглянутий період коливається в межах 40,8–46,4%. Отже, в 2015–2018 роках не відбулося суттєвого поліпшення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Для місцевих бюджетів характерною залишається нестача фінансових ресурсів для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

Наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок

трансфертів та закріплених доходів, тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується. Хоча бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але паралельно і породила низку суперечностей. Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО (оскільки з 2015 року об'єднані громади замість своїх 75%, отримують 60%, а обласні бюджети замість 25% отримують 15%), а компенсація такого податку введенням наприклад податку на майно не рятує ситуації, оскільки відсутня достовірна база оподаткування.

Вкрай низькою є власна фінансова база місцевого самоврядування. Місцеві податки та збори в 2013–2018 роках не перевищували 11,5% доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів (рис. 2). При цьому органи місцевого

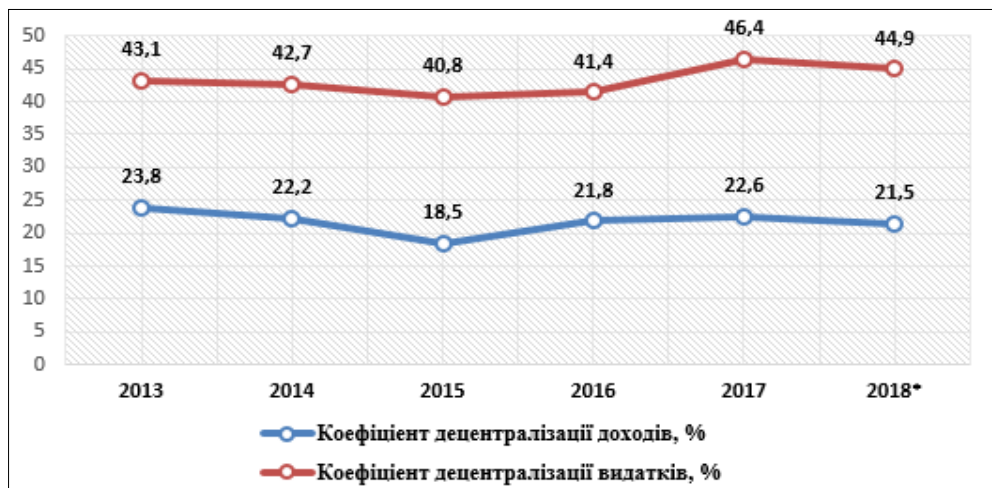


Рис. 1. Коефіцієнт децентралізації доходів та видатків місцевих бюджетів за 6 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [4]

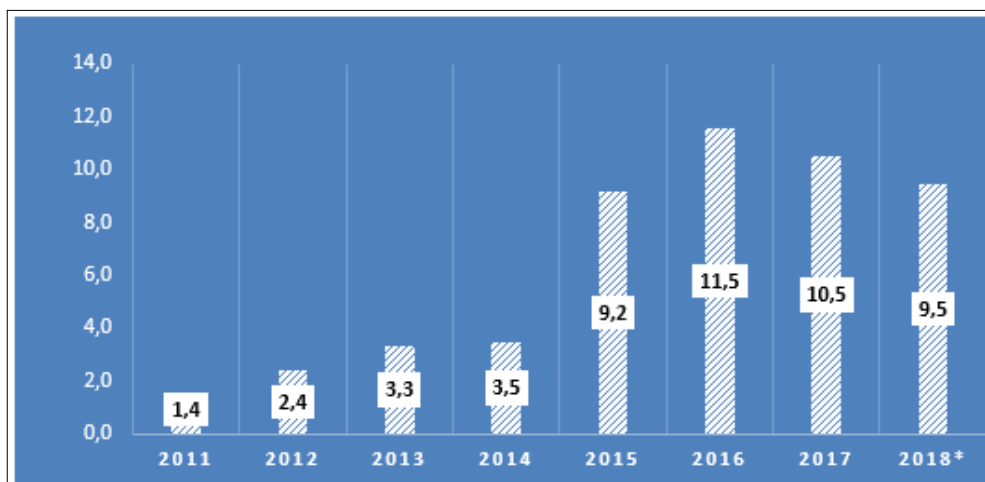


Рис. 2. Частка місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів, % за 6 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [4]

самоврядування надмірно обмежені в податкових повноваженнях (є лише право встановлювати ставки податків у граничних межах, визначених державою). Єдиний податок та земельний податок є головними бюджетоутворюючими місцевими податками. З 2015 року (після внесення змін до Податкового кодексу) частка єдиного податку в надходженнях місцевих податків становить 50-56%, а частка земельного податку коливається в межах 40-45%.

Нині формування місцевих бюджетів більш ніж на 50% відбувається за рахунок міжбюджетних трансфертів. У 2013–2018 роках частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 52,4-59,1% (рис. 3). Малоефективна і чинна модель фінансового вирівнювання. Вона позбавляє органи місцевого самоврядування зацікавленості в акумулюванні коштів до державного та місцевих бюджетів.

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом України, більшість із 366 новостворених об'єднаних територіальних громад (станом на 01.06.2018 року) так і залишились дотаційними (297 громад отримують базову дотацію), а отже, вони й надалі є фінансово неспроможними [9].

Таким чином, на сьогодні можна виділити такі актуальні проблеми процесу бюджетної децентралізації в Україні, як:

- невідповідність між обсягом доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків;

- відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади;

- неузгодженість норм та існування істотних протиріч у чинній нормативно-правовій базі (в частині встановлення критеріїв розподілу делегованих та власних функцій центральної та місцевої влади, податкове законодавство в частині визначення системи місцевих податків і зборів та ін.);

- незавершеність процесу об'єднання територіальних громад, унаслідок чого виникає додаткове навантаження у збалансуванні бюджетної системи, а низький рівень якості підготовки регіональних програм і проектів спричинює зниження ефективності використання бюджетних коштів;

- низький рівень місцевого економічного розвитку (бюджетна політика держави та місцевого самоврядування нині унеможлиблює місцевий розвиток. Більшість громад навіть не мають бюджетів розвитку, а всі ресурси спрямовуються на задоволення поточних потреб).

Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх фінансової самостійності та визначення відповідальності. Першочерговими кроками на нинішньому етапі мають бути такі:

- забезпечити відповідність між фінансовими ресурсами місцевих бюджетів і делегованими їм повноваженнями (надати місцевому самоврядуванню право та можливості формувати бюджети за рахунок власних джерел – право самостійно встановлювати місцеві податки та збори);

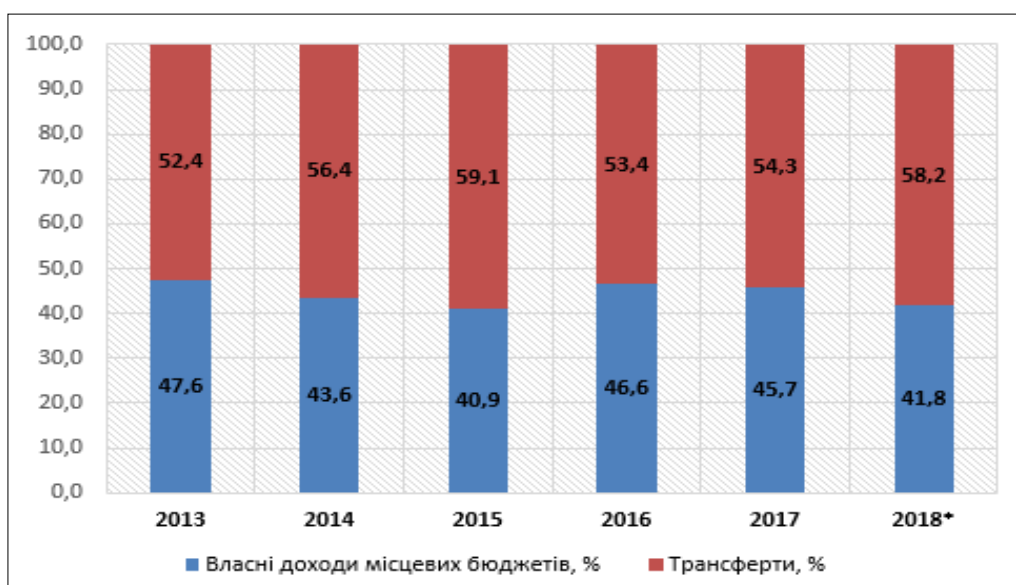


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів за 6 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [4]

– удосконалити нормативно-правову базу бюджетної децентралізації (удосконалити критерії формування спроможних об'єднаних територіальних громад) та розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади;

– удосконалити механізм надання міжбюджетних відносин (перехід до системи цільового надання міжбюджетних трансфертів, що дасть змогу контролювати напрями використання коштів та здійснювати співставлення затрат і результатів від їх використання).

Висновки. Отже, чинна на сьогодні система забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами для виконання функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, не відповідає потребам громад, вона не створює фінансове підґрунтя сприятливого життєвого середовища, необхідного для надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних суспільних благ та послуг, а децентралізація бюджетної системи України наразі є незавершеною. Про недосконалість бюджетної децентралізації свідчить і той факт, що нині понад 85% новостворених об'єднаних територіальних громад є дотаційними (отримують базову дотацію), тільки 15% виступають доно-

рами (або доходи дорівнюють видаткам). Результатом негативної тенденції збільшення кількості дотаційних бюджетів стало щорічне зменшення зацікавленості регіонів у мобілізації прибутків та поступове зниження ефективності використання одержуваних коштів.

Наступні етапи розпочатого процесу бюджетної децентралізації мають спиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління, потрібно чітко розуміти цілі, функцію держави та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення економічної політики країни загалом та регіонів зокрема, а також враховувати особливості фіскальної децентралізації в частині посилення дивергенції потужних регіонів до більшої автономності. Необхідно також переглянути наявну податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів. Основою проведення бюджетної децентралізації має стати зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні розвитку громад та регіонів із паралельним створенням можливостей для зміцнення автономності місцевих бюджетів.

Список літератури:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова частина спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. С. 1–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 (дата звернення: 19.09.2018).
2. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 212 с.
3. Бугай Т.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія / за ред. З.С. Варналій. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.
4. Державна казначейська служба України. / Офіційний веб-портал. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 20.09.2018).
5. Копил Б.К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України: дис...к. держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2011. 231 с.
6. Корень Н.Д. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. Стратегічні пріоритети. 2017. № 2 (43). С. 81–88.
7. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання. Фінанси України. 2015. № 12. С. 63–72.
8. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні. Вісник Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2013. № 4 (24). С. 176–181.
9. Результати реформи децентралізації. URL: <http://reforms.in.ua/news/rezultaty-reformy-decentralizaciyi> (дата звернення: 20.09.2018).
10. Шибасева Н.В. Складники процесу децентралізації в Україні. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки. 2016. № 3. С. 205–216.

**БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

В статье исследованы основные проблемы формирования и использования бюджетных средств на местном уровне. Обзор мировой практики формирования доходов местных бюджетов, где финансовая автономия местных территориальных единиц обеспечивается в основном за счет прямых местных налогов. Охарактеризованы особенности внедрения бюджетной децентрализации на современном этапе. Выявлена тенденция снижения финансовой самостоятельности местных бюджетов. Что подтверждает требование усовершенствования механизма наполнения доходной части местных бюджетов и оптимизации расходов из государственного бюджета Украины в условиях бюджетной децентрализации. Указаны основные направления решения проблем бюджетной децентрализации в Украине с учетом мирового опыта.

Ключевые слова: бюджетные средства, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения, бюджетная децентрализация, финансовая автономия.

**BUDGETARY DECENTRALIZATION IN UKRAINE:
CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

The article deals with the basic problems of budget funds at the regional level. The global practice of local revenues, where the financial autonomy of local units provided mostly through direct collection of local taxes overviewed. The peculiarities of the implementation of fiscal decentralization nowadays and the tendency of decreasing the financial autonomy of local budgets are revealed. This confirms the requirement to improve the mechanism for filling the revenue part of local budgets and cost optimization of the state budget of Ukraine in terms of fiscal decentralization. The direction of solving the problems of fiscal decentralization in Ukraine taking into account the world experience are outlined.

Key words: budget funds, revenues of local budgets, expenditures of local budgets, intergovernmental fiscal relations, budgetary decentralization, financial autonomy.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351

Бондаренко О.Г.

Національна академія Національної гвардії України

Василенко В.П.

Національна академія Національної гвардії України

МОДЕЛЬ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ СИЛ БЕЗПЕКИ ПРИ РЕАГУВАННІ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті виокремлено види логістичного забезпечення та органи управління ними. Запропоновано комплексну модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, розкрито сутність застосування методів воєнно-економічного аналізу.

Ключові слова: сили безпеки, кризові ситуації, логістичне забезпечення, воєнно-економічний аналіз, модель оцінювання діяльності органів управління.

Постановка проблеми. До реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, як правило, залучаються декілька або всі складники сил безпеки (далі – СБ). Законом України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII «Про національну безпеку України» визначено, що **сили безпеки** – це правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [1]. Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України» зазначено, що одним з основних шляхів досягнення необхідних оперативних та інших спроможностей складників сектору безпеки й оборони є «створення єдиної системи ситуаційних центрів державних органів, що входять до сектору безпеки і оборони, а також інших органів державної та місцевої влади, забезпечення її ефективної координації з використанням можливостей Головного ситуаційного центру України, формування

умов для забезпечення взаємодії цієї системи із Ситуаційним центром НАТО (SITCEN)» [2]. Таким чином, для управління спільними діями СБ при реагуванні на кризові ситуації мають створюватись Ситуаційні центри (далі – СЦ) під керівництвом центрального або регіональних (обласних) органів державної влади та місцевого самоврядування, на які, на наш погляд, повинні покладатись завдання і всебічного (в основному логістичного) забезпечення. Слід зауважити, що існує залежність між забезпеченістю формувань усім необхідним та швидкістю ліквідації кризової ситуації. У свою чергу, забезпеченість залежить від управління логістичним забезпеченням.

Однією з функцій управління логістичним забезпеченням, як і управління будь-якою діяльністю, є контроль. В Енциклопедії державного управління надається таке визначення контролю: **«Контроль** – виявлення відповідності діяльності та її результатів встановленим орієнтирам; забезпечення суб'єктів управління інформацією про процеси розвитку організації (господарського комплексу) інших об'єктів управління (на основі

системи організованих спостережень, вимірів, стандартів тощо), що створює підстави для втручання у перебіг зазначеного процесу з метою зміни окремих напрямів діяльності» [3, с. 305]. У свою чергу, одним з етапів класичного контролю є «оцінка фактичного виконання» [4, с. 444]. Таким чином, оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням (далі – ОУ ЛЗ) спільних дій СБ при реагуванні на кризові ситуації є необхідним етапом управління всією системою ЛЗ.

На наш погляд, для оцінювання діяльності ОУ ЛЗ спільних дій СБ при реагуванні на кризові ситуації доцільно застосовувати методи військово-економічного аналізу (далі – ВЕА). Зв'язок результатів діяльності всіх структурних елементів ОУ ЛЗ з ефективністю використання ресурсів стає все більш тісним та відчутним. Звідси впливає зростаюча роль ВЕА, який направлено на вивчення специфічних економічних відносин, що виникають з приводу пошуку найбільш ефективних шляхів використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів для виконання задач, які стоять перед силами безпеки держави. На основі теорії ВЕА можливо якісно оцінити практичну діяльність ОУ ЛЗ всіх рівнів методами кількісного аналізу та обґрунтування рішень з урахуванням як економічних, так і воєнних факторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методичні підходи та методики оцінювання діяльності служб тилу військових частин, застосовуючи інструментарій ВАЕ, розкривались авторами в наукових працях [5–9]. А саме розглядалися методи розрахунків ефектів та ефективності діяльності органів управління продовольчим забезпеченням військових частин внутрішніх військ МВС України [5–7], обґрунтовувалася можливість застосування методів ВЕА щодо розрахунку ефекту діяльності органів управління тиловим забезпеченням [8]. Вказані доробки дозволили розробити методику застосування ВЕА щодо розрахунку комплексного показника ефективності діяльності органів управління тиловим забезпеченням з'єднань, частин та підрозділів Національної гвардії України, що було опубліковано в монографії за ред. О.Г. Бондаренко. [9]. Проте, незважаючи на наукову цінність розробок, слід зауважити, що вони більше стосувались повсякденної діяльності служб тилу, а також не містили показники, які, на нашу думку, властиві всім видам саме логістичного забезпечення. Таким чином, на наше переконання, доцільно розробити цілісну та комплексну модель оціню-

вання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтувати модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, слід зазначити, що єдиним нормативно-правовим актом, який визначає сутність логістичного забезпечення, є Наказ Міністра оборони України від 11 жовтня 2016 року № 522 «Основні положення логістичного забезпечення Збройних сил України» [10]. Однак це суто відомчий наказ, який не розповсюджується на формування сил безпеки України, хоча ряд його положень доцільно використовувати для організації вказаного виду забезпечення при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. У згаданому документі надано визначення «логістичного забезпечення», яке, на наш погляд, сформульовано в занадто загальному вигляді і не розкриває специфіку та значення даного виду всебічного забезпечення. Враховуючи вищесказане, нами запропоновано таке визначення: **логістичне забезпечення (ЛЗ)** – це широкий комплекс взаємопов'язаних заходів, пов'язаних із плануванням, контролем та управлінням постачанням, транспортуванням, зберіганням та іншими матеріальними і нематеріальними операціями, в тому числі щодо передавання, зберігання й обробки відповідної інформації, які здійснюються у процесі забезпечення діяльності будь-якого формування СБО України в мирний та воєнний час, а також при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці [11].

Для реалізації інструментарію ВАЕ щодо оцінювання діяльності ОУ ЛЗ спільних дій СБ при реагуванні на кризові ситуації доцільно виділити види ЛЗ. У згаданому нормативно-правовому акті [10] не визначаються такі види, а лише виокремлюються складники ЛЗ, які більше характеризують функції або завдання ЛЗ і не в повній мірі розкривають його сутність. Хоча М.А. Окландер вважає, що військова та економічна логістика не є синонімічними поняттями, і помилково їх прирівнювати [12, с. 20], а інші вчені надають визначення військової логістики як сукупності «засобів і способів, необхідних для доставки людей, техніки і боєприпасів до місць бойових дій, а також планування й організація заходів щодо підготовки і здій-

снення пов'язаних з цим процесів» [13, с. 323], ми вважаємо, що все ж таки для виокремлення видів ЛЗ спільних дій СБ доцільно скористатися науковими надбаннями фахівців з економічної логістики. Так, з аналізу в статті Н.В. Хвищун [14] наукових підходів та тлумачень поняття «логістика» ми зробили висновок, що більшість вчених, серед яких виділяються О. Новиков, А. Семенко, В. Сергєєв, Б. Громовік, А. Тунаков, Є. Крикавський, розглядають логістику як науку про управління матеріальними, інформаційними та фінансовими потоками.

Таким чином, ми розглядаємо такі види ЛЗ спільних дій СБ при реагуванні на кризові ситуації:

- матеріальне забезпечення (МП) – вид ЛЗ, метою якого є вчасне та повне постачання силам безпеки всіх необхідних матеріальних засобів (у тому числі паливно-мастильних матеріалів та паливно-енергетичних ресурсів, а також, за необхідності, озброєння та боєприпасів), організації якісного харчування особового складу та персоналу, забезпечення належних побутових умов виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації;
- технічне забезпечення (ТЗ) – вид ЛЗ, метою якого є перевезення та транспортування людей і

матеріальних засобів усіма видами транспорту, підготовка, технічне обслуговування та ремонт озброєння, військової та спеціальної техніки, розгортання та утримання транспортних комунікацій тощо для виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації;

– медичне забезпечення (МедЗ) – вид ЛЗ, метою якого є медичне обслуговування особового складу та персоналу СБ під час виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації;

– фінансове забезпечення (ФЗ) – вид ЛЗ, метою якого є забезпечення фінансами в інтересах усіх інших видів ЛЗ під час виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації.

Інформаційне забезпечення ми не виокремлюємо в окремий вид ЛЗ виходячи з того, що управління інформаційними потоками є необхідною умовою успіху досягнення цілей будь-якого з перелічених видів ЛЗ.

Враховуючи виокремлені нами види ЛЗ та застосовуючи методологію, розкриту раніше [15–17], ми передбачаємо можливу організаційну структуру ОУ ЛЗ спільних дій СБ під час реагування на кризові ситуації. Варіант схеми такої організаційної структури представлений на рисунку 1.

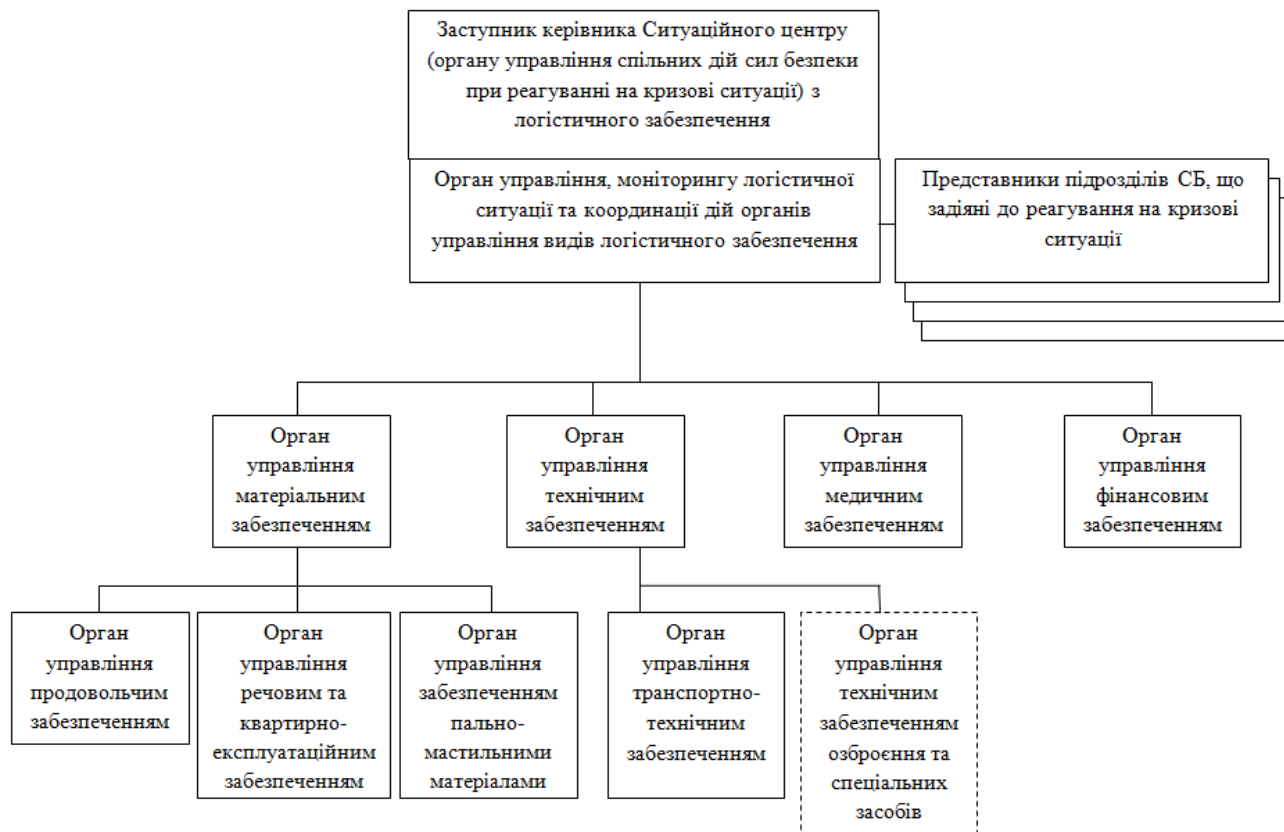


Рис. 1. Схема організаційної структури органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації (варіант)

На даній схемі показано систему ієрархічних, пов'язаних між собою, органів управління (від головного органу через ОУ видів ЛЗ – до нижчих ланок управління), що виконують групи робіт щодо реалізації сукупності завдань-функцій, які забезпечують досягнення мети діяльності всієї системи. Щодо органів управління технічним забезпеченням, то слід зазначити, що у випадку реагування на кризові ситуації, які не пов'язані із застосуванням зброї та спеціальних засобів, орган управління такого підвиду ТЗ не буде розгортатись. Відповідно, в такому випадку буде тільки один орган управління – ОУ транспортно-технічним забезпеченням, метою якого буде управління перевезенням та транспортуванням людей і матеріальних засобів усіма видами транспорту, підготовка, технічне обслуговування і ремонт техніки, розгортання та утримання транспортних комунікацій.

Об'єктом ВЕА вважається цілеспрямована діяльність, проведена в структурних ланках військової системи (війська, оборонна промисловість, органи військового та державного управління), спрямована на забезпечення бойової готовності військ [18]. Відповідно, в нашому випадку під об'єктом ВЕА слід розуміти цілеспрямовану діяльність ОУ ЛЗ, спрямовану на забезпечення виконання завдань за призначенням при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Кожний елемент організаційної структури ОУ ЛЗ має строго цільове призначення, а сама структура в кожній фіксований момент часу чітко обґрунтована. ВЕА розглядає заходи, спрямовані на досягнення головної мети. При цьому важливо, щоб мета будь-якого заходу якомога більш повно відображала кінцеве призначення ОУ – виконання поставлених перед ними управлінських завдань. Таким чином, ВЕА, з огляду на вимоги системного підходу, виходить із того, що оптимальні рішення приватних завдань повинні відповідати інтересам (меті) завдань вищого рівня, а будь-який об'єкт, щодо якого повинне бути ухвалене рішення, розглядається як частина цілого, як елемент системи.

ВЕА припускає оцінку двох груп показників, одна з яких відображає аспект ефекту від управлінської діяльності, а інша – економічні (вартісний та часовий) аспекти розглянутого заходу. Аспект ефекту визначається метою діяльності, що впливає, у свою чергу, з об'єктивних потреб практики. Під метою розуміється бажаний стан або досягнутий будь-яким структурним елементом результат. Бажано, щоб під час проведення аналізу ступінь

досягнення мети вимірювався кількісно, що підвищує аналітичність одержуваних результатів [18].

Економічний аспект представляє собою показники обсягу необхідних або витрачених ресурсів і показники тривалості досягнення мети. Необхідність використання часового показника виникає внаслідок неможливості негайного задоволення всіма ресурсами, необхідними для досягнення мети, і миттєвого виконання всіх робіт, що входять до складу заходу. При цьому варто мати на увазі, що шляхів досягнення мети може бути багато, а отже, різними будуть строки досягнення мети й обсяги ресурсів. Тому ВЕА припускає в загальному випадку оцінку трьох показників: *ефект–витрати–час* [18]. Під час рішення поставлених перед нами приватних завдань доцільно оцінювати тільки показники *ефект–витрати*.

Конкретний зміст показників *ефект–витрати* може бути різним і визначається характером розв'язуваного завдання, що в кінцевому підсумку залежить від мети заходу. Залежно від поставленої мети аналізу кінцевий результат рішення завдання може бути двох видів:

- значення основних показників аналізованого заходу (комплексу заходів): очікуваного або отриманого ефекту й обсягу необхідних (спожитих) ресурсів (*завдання оцінювання показників*);
- оптимальний план проведення заходу (*завдання оптимізації діяльності*) [18].

Враховуючи все вищезгадане, нами розроблена модель оцінювання ОУ ЛЗ спільних дій СБ при реагуванні на кризові ситуації (рисунком 2).

На першому етапі здійснюється збір та аналіз вхідних даних для оцінювання діяльності ОУ ЛЗ, а саме: потреба в продовольстві, речовому майні та майні квартирно-експлуатаційного забезпечення, паливно-мастильних матеріалах та паливо-енергетичних ресурсах, техніці й технічних засобах, медикаментах та медичному майні, фінансах; фактична наявність перелічених матеріальних засобів, техніки та фінансів; дані про якість харчування та здійснення інших заходів ЛЗ; дані щодо калькуляції витрат на функціонування ОУ ЛЗ; інші, необхідні для оцінювання дані (в залежності від обстановки). Вказані вхідні дані отримуються з різноманітних документів (плани, звіти, зведення, донесення, документи контролю та документи обліку), які застосовуються в управлінській діяльності.

На другому етапі проводяться розрахунки щодо визначення видових показників ефекту діяльності ОУ ЛЗ: матеріального забезпечення (W_{M3}) (МЗ), технічного забезпечення (W_{T3}) (ТЗ), медичного

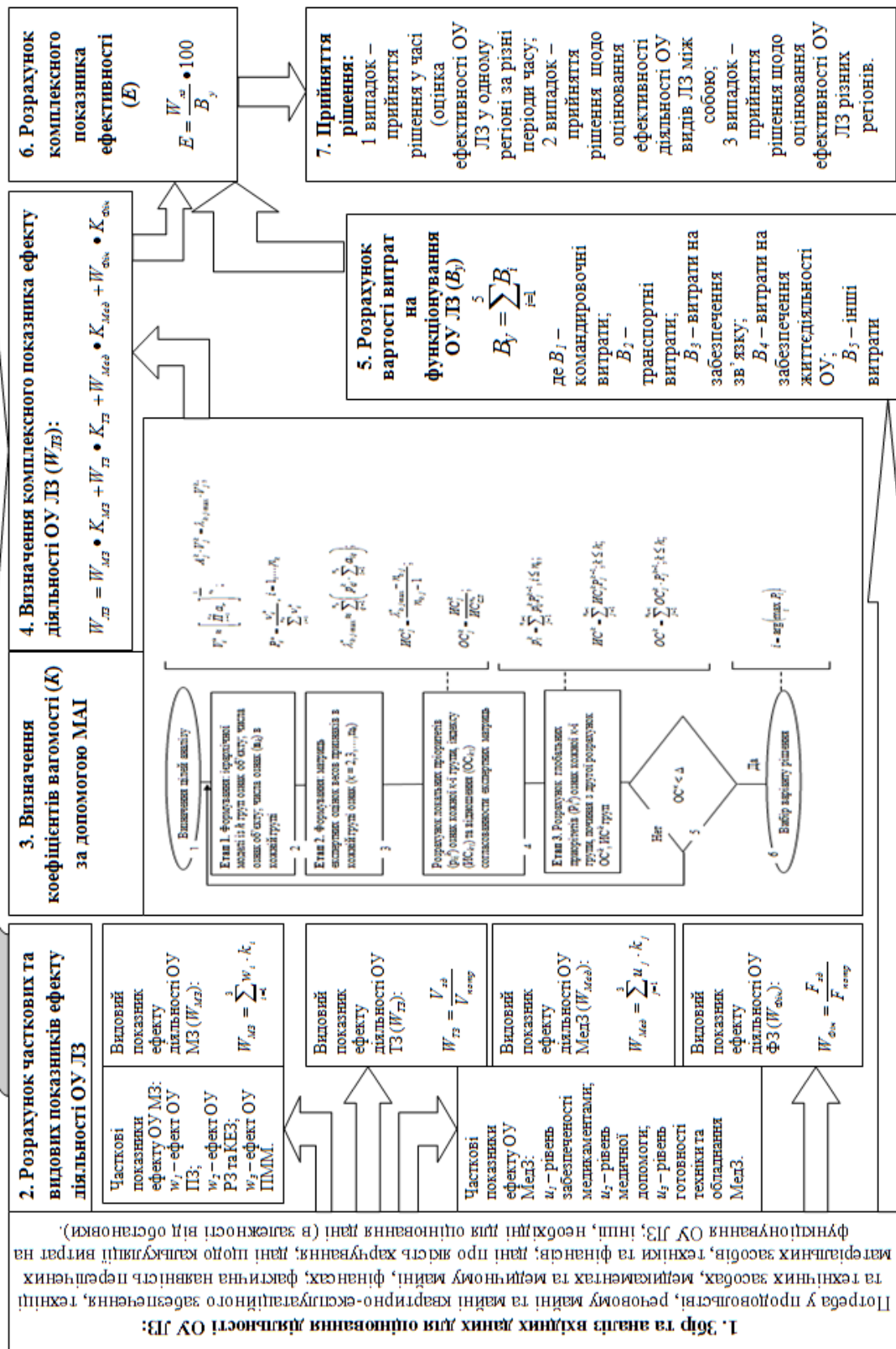


Рис. 2. Модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці

забезпечення ($W_{Мед}$) (МедЗ) та фінансового забезпечення ($W_{Фін}$) (ФЗ).

Для визначення видового показника ефекту діяльності ОУ МЗ необхідно розрахувати часткові показники ефекту: продовольчого забезпечення (w_1), речового і квартирно-експлуатаційного забезпечення (w_2), забезпечення паливно-мастильними матеріалами (w_3). Даний видовий показник розраховується як сума множень часткових показників підвидів МЗ та коефіцієнтів вагомості кожного. Коефіцієнти вагомості в даному розрахунку та в інших, де такий показник необхідний, розраховуються за допомогою метода аналізу ієрархій (МАІ).

У свою чергу, частковий показник ефекту діяльності органу управління продовольчим забезпеченням (далі – ОУ ПЗ) розраховується аналогічно показнику ефекту діяльності ОУ МЗ і включає розрахунки таких показників: повнота і своєчасність забезпечення продовольством, якість харчування, показник готовності техніки і технічних засобів продовольчого забезпечення.

Частковий показник ефекту діяльності органу управління речовим та квартирно-експлуатаційним забезпеченням (далі – ОУ РтаКЕЗ) включає розрахунки таких показників: повнота і своєчасність забезпечення речовим майном, майном КЕЗ та паливно-енергетичними ресурсами; показник готовності техніки і технічних засобів РтаКЕЗ.

Частковий показник ефекту діяльності органу управління забезпечення паливно-мастильними матеріалами (далі – ОУ ПММ) включає розрахунки таких показників: повнота і своєчасність забезпечення ПММ; показник готовності техніки і технічних засобів ОУ ПММ.

Видовий показник ефекту діяльності ОУ ТЗ розраховується шляхом ділення показника обсягу перевезень, що був здійснений під час проведення операції ($V_{зд}$), на показник обсягу перевезень, що був потрібний для успішного завершення операції ($V_{потр}$).

Для визначення видового показника ефекту діяльності ОУ МедЗ необхідно попередньо розрахувати часткові показники ефекту, а саме: рівень забезпеченості медикаментами (u_1), рівень задоволення потреб у медичній допомозі (u_2), рівень готовності техніки та обладнання МедЗ (u_3). Безпосередньо сам розрахунок видового показника ефекту діяльності ОУ МедЗ проводиться аналогічно розрахунку видового показника ефекту діяльності ОУ МЗ.

Видовий показник ефекту діяльності ОУ ФЗ розраховується шляхом ділення показника обсягу коштів, що було залучено для здійснення заходів

ЛЗ під час проведення операції ($F_{зд}$), на показник обсягу коштів, що було потрібно для успішного завершення операції ($F_{потр}$).

Методика розрахунку коефіцієнтів вагомості за допомогою МАІ достатньо повно розкрита у О.Г. Бондаренко [9, с. 150–156]. За цим методом проводяться попарні порівняння показників із використанням суб'єктивних суджень експертів, які чисельно оцінюються за шкалою Т. Сааті. Алгоритм застосування МАІ і проведення відповідних розрахунків коефіцієнтів вагомості показаний на рисунку 2.

Комплексний показник ефекту діяльності ОУ ЛЗ ($W_{ЛЗ}$) представляє собою суму множень видових показників на коефіцієнти їх вагомості і розраховується за формулою:

$$W_{ЛЗ} = W_{МЗ} \cdot K_{МЗ} + W_{ТЗ} \cdot K_{ТЗ} + W_{Мед} \cdot K_{Мед} + W_{Фін} \cdot K_{Фін}. \quad (1)$$

Для оцінювання показника вартості витрат на управління, з урахуванням положень теорії ВЕА [18], необхідно розраховувати вартість утримання групи управління (ГУ) за період проведення операції щодо реагування на кризову ситуацію. Для цього потрібно використати теорію калькулювання витрат [19]. У нашому випадку під калькулюванням слід розуміти обчислення собівартості утримання учасників ГУ та вартості здійснення ними дій у період проведення операції.

Аналіз процесу діяльності ГУ дозволив виділити такі калькуляційні статті (КС) витрат:

- 1) командировочні витрати на учасників ГУ в період проведення операції ($B_{КВ}$);
- 2) транспортні витрати на переміщення учасників ГУ під час виконання ними своїх обов'язків у період проведення операції ($B_{ТВ}$);
- 3) витрати на забезпечення зв'язку учасників ГУ під час виконання ними своїх обов'язків у період проведення операції ($B_{ЗЗ}$);
- 4) витрати на забезпечення життєдіяльності учасників ГУ ($B_{ЖД}$);
- 5) інші витрати на ГУ ($B_{Інш}$).

Всі ці КС відносяться до прямих, тобто витрат, які безпосередньо використовуються для забезпечення діяльності ГУ. Непрямі витрати під час розрахунків показника вартості річного утримання ГУ не враховуються. Взагалі, величина показника вартості витрат на управління за період проведення операції буде визначатись за формулою:

$$B_V = B_{КВ} + B_{ТВ} + B_{ЗЗ} + B_{ЖД} + B_{Інш}, \quad (2)$$

де B_V , грн. – вартість витрат на управління за період проведення операції.

Характеристика діяльності ОУ ЛЗ відображається двома показниками: показником ефекту

діяльності ОУ – W та показником вартості витрат на управління в період проведення операції щодо реагування на кризові ситуації – B , що робить задачу оцінки двокритеріальною. У такому випадку доцільно переходити до скалярного показнику у вигляді дрібного критерію [18, с. 161]. Запропоновано як такий показник воєнно-економічної оцінки діяльності ОУ ЛЗ військової частини використовувати наступну формулу:

$$E = \frac{W_{ЛЗ}}{B_y} \cdot 100, \quad (3)$$

де E – комплексний показник ефективності діяльності ОУ ЛЗ;

$W_{ЛЗ}$ – комплексний показник ефекту діяльності ОУ ЛЗ;

B_y – відносний показник вартості витрат на управління в період проведення операції щодо реагування на кризову ситуацію;

100 – нормуючий коефіцієнт.

Запропонований комплексний показник E , як і показник ефекту, не має ясного фізичного чи економічного сенсу. Його відносне значення слід розглядати лише як міру переваги. Чим більше значення E , тим краще.

Знаменником E є відносний показник, який характеризує витрати на управління. Чим більше величина B_y , тим гірше. Величина знаменника впливає на величину E у зворотній залежності: чим більше величина B_y , тим величина E менше, тобто чим гірше значення B_y , тим значення E теж гірше.

Чисельником комплексного критерію є комплексний показник ефекту діяльності ОУ ЛЗ – $W_{ЛЗ}$, який характеризує якість виконання ОУ ЛЗ його кінцевої мети. Чим більше величина $W_{ЛЗ}$, тим краще. Значення $W_{ЛЗ}$ напряду впливає на значення E : чим більше величина $W_{ЛЗ}$, тим величина E більше, тобто чим краще значення $W_{ЛЗ}$, тим значення E теж краще.

Величина $W_{ЛЗ}$ знаходиться в діапазоні 0–1, а величина B_y становить певну кількість грн./період/чол., тому для зручності використання у формулу введений коефіцієнт 100. Тоді величина E знаходиться в діапазоні від 0–1.

Прийняття рішення щодо оцінки діяльності ОУ ЛЗ на основі наданого критерію можливо робити тільки в порівнянні, в таких випадках.

1-й випадок. Оцінка діяльності ОУ ЛЗ у часі (оцінка ефективності ОУ ЛЗ в одному регіоні за різні періоди часу). Нехай визначено значення комплексного критерію ефективності діяльності

ОУ ЛЗ одного регіонального ситуаційного центру (РСЦ) під час проведення двох різних операцій щодо реагування на кризові ситуації – E_i та E_{i+1} .

Коли $E_i > E_{i+1}$, то діяльність ОУ ЛЗ в період проведення i -ої операції була кращою, ніж у період проведення $i+1$ -ої операції; коли $E_i < E_{i+1}$ – гіршою. У цьому випадку слід проаналізувати, по якому з часткових або видових показників ефекту відбувся спад, і зробити відповідні управлінські рішення щодо покращення ситуації.

2-й випадок. Оцінка діяльності ОУ видів ЛЗ та порівняння їх між собою. Нехай визначено значення комплексного критерію ефекту діяльності ОУ 2-х видів ЛЗ: першої – E_1 та другої – E_2 .

Коли $E_1 > E_2$, то діяльність ОУ першого виду ЛЗ була кращою, ніж ОУ другого виду ЛЗ; коли $E_1 < E_2$, то навпаки. Таку оцінку можливо використовувати під час підведення підсумків діяльності як всього ОУ ЛЗ, так і ОУ окремих його видів.

3-й випадок. Оцінювання ефективності ОУ ЛЗ різних регіонів за певний період часу. Наприклад, визначено значення комплексних критеріїв ефективності діяльності ОУ ЛЗ 3-х РСЦ за поточний рік: першої – $E_1 = 0,25$, другої – $E_2 = 0,18$ та третьої – $E_3 = 0,28$.

У даному випадку проводиться ранжування комплексних критеріїв ефективності діяльності ОУ ЛЗ за їхньою величиною, таким чином:

$$E_2 = 0,18 < E_1 = 0,25 < E_3 = 0,28.$$

Аналогічно до 1-го випадку, доцільно проаналізувати, по якому з часткових або видових показників ефекту відбувся спад у певному ОУ ЛЗ певного РСЦ, і зробити відповідні управлінські рішення щодо покращення ситуації.

Висновки. Таким чином, розглянуто методичний підхід до оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Для проведення вказаного оцінювання доцільно застосовувати методи воєнно-економічного аналізу. Авторами розроблено комплексну модель такого оцінювання, яка враховує кінцеву мету діяльності органів управління та витрати на забезпечення досягнення ними головної мети. Впровадження розробленого підходу в практику дозволить забезпечити якісний контроль за діяльністю таких органів управління, що буде впливати на підвищення якості реагування на кризові ситуації і на ефективність використання ресурсів, які виділяються на їх утримання.

Список літератури:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 / Президент України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Том 8: Публічне врядування; наук.-ред. колегія: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львівський рег. ін-т. держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
4. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
5. Бондаренко О.Г. Василенко В.П., Кушнерук Ю.І. Методичний підхід до економічної оцінки господарської діяльності військової частини (на прикладі продовольчої служби). Актуальні проблеми економіки: науковий економічний журнал. К.: Національна академія управління, 2010. Вип. 9 (111). С. 99–105.
6. Василенко В.П., Бондаренко О.Г., Кушнерук Ю.І., Калінін С.П. Застосування методів воєнно-економічного аналізу діяльності продовольчої служби військової частини ВВ МВС України. Честь і закон. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2010. № 4. С. 68–73.
7. Василенко В.П., Бондаренко О.Г., Каплун С.О. Методика оцінювання ефективності утримання об'єктів продовольчої служби військової частини внутрішніх військ МВС України. Честь і закон. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2012. № 2. С. 72–77.
8. Бондаренко О.Г., Зозуля А.В., Василенко В.П., Кушнерук Ю.І. Обґрунтування розрахунку ефекту діяльності служб тилу військової частини ВВ МВС України методами воєнно-економічного аналізу. Честь і закон. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2013. № 4. С. 47–51.
9. Механізми оцінки матеріального забезпечення та управління витратами з'єднань і частин Національної гвардії України: монографія / за ред. О.Г. Бондаренко. Х.: НА НГУ, 2017. 253 с.
10. Основні положення логістичного забезпечення Збройних сил України: Наказ МОУ від 11 жовтня 2016 № 522 / Міністерство Оборони України. URL: <http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2016-rik.html>
11. Бондаренко О.Г. Сутність управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки й оборони під час кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Державне управління». 2018. Том 29 (68). № 1. С. 210–217.
12. Окландер М.А. Логістична система підприємства: монографія. Одеса: Астропринт, 2004. 312 с.
13. Організація та проектування логістичних систем: підручник / за ред. проф. М.П. Денисенка, проф. П.Р. Левковця, проф. Л.І. Михайлової. К.: Центр учбової літератури, 2010. 336 с.
14. Хвищун Н.В. Сутність поняття «логістика»: ретроспективний аналіз. Електронне фахове наукове видання «Ефективна економіка». 2012. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1567>
15. Бондаренко О.Г. Методи визначення раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки і оборони при кризовій ситуаціях, що загрожують державній безпеці. Держава та регіони. Серія: «Державне управління». 2017. № 3 (59). С. 44–48.
16. Бондаренко О.Г. Застосування методів групування та розрахунку особового складу щодо синтезу раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки і оборони у кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці. Держава та регіони. Серія: «Державне управління». 2017. № 4 (60). С. 77–82.
17. Бондаренко А.Г. Методика моделювання раціональної організаційної структури органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки і оборони при кризових ситуаціях. Научный журнал «Власть и общество». Тбилиси. 2017. № 3 (43). С. 71–77.
18. Василенко В.П. Воєнно-економічний аналіз: навчальний посібник. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2009. 141 с.
19. Себестоимость продукции: нормативная база (по состоянию на 01.07.2011 г.). Библиотека «Фактор». № 7 (61). 117 с.

**МОДЕЛЬ ОЦЕНИВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ
ЛОГИСТИЧЕСКИМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ СИЛ
БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕАГИРОВАНИИ НА КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ,
УГРОЖАЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

В статье выделены виды логистического обеспечения и органы управления ими. Предложена комплексная модель оценки деятельности органов управления логистическим обеспечением совместных действий сил безопасности при реагировании на кризисные ситуации, угрожающие государственной безопасности, раскрыта сущность применения методов военно-экономического анализа.

Ключевые слова: силы безопасности, кризисные ситуации, логистическое обеспечение, военно-экономический анализ, модель оценки деятельности органов управления.

**MODEL OF ASSESSING THE ACTIVITIES OF LOGISTIC SUPPLY MANAGEMENT BODIES
OF THE SECURITY FORCES' JOINT ACTIONS IN RESPONSE TO CRISIS SITUATIONS THAT
THREATEN THE STATE SECURITY**

The article outlines the types of logistics supply and their management bodies. A comprehensive model for assessing the activities of logistic supply management bodies of the security forces' joint actions in response to crisis situations that threaten the state security is proposed, and the essence of the application of military economic analysis methods is disclosed.

Key words: security forces, crisis situations, logistical support, military-economic analysis, model for assessing the activities of management bodies.

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Кравченко С.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РОЗВИТОК ІНСТРУМЕНТАРІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

У статті обґрунтовано підхід до державної політики забезпечення безпеки національної економіки шляхом поєднання систем стратегічного планування й антикризового управління. Реалізація такого підходу передбачає формування та використання двох управлінських інструментів, а саме стратегічного плану розвитку економіки й системи стратегічних завдань державної політики забезпечення безпеки національної економіки. Показано, що дієве функціонування стратегічного плану розвитку економіки потребує його інституалізації та функціонального забезпечення. Стратегічні завдання є запланованими майбутніми подіями всередині або за межами економічної системи, що можуть суттєво впливати на її спроможність досягати цілей, формалізованих у стратегічному плані. Запропоновано модель функціонування зазначеної системи стратегічних завдань, яка має діяти в режимі доповнення до стратегічного плану розвитку економіки.

Ключові слова: економічна безпека, державна політика, національна економіка, антикризове управління, стратегічний план розвитку економіки, система стратегічних завдань.

Постановка проблеми. В умовах інтеграції України в загальноєвропейські та світові структури й посилення впливу глобалізації на внутрішні економічні процеси загострюється проблема формування ефективної державної політики забезпечення безпеки національної економіки. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, одним із основних напрямів державної політики національної безпеки України є забезпечення економічної безпеки як ключова умова нової якості економічного зростання [1]. У зв'язку з цим набувають актуальності дослідження питань, пов'язаних із розробкою на рівні державного управління антикризових механізмів формування конкурентних стратегій, що забезпечують надійний захист і розвиток вітчизняної економіки. Досвід країн з розвинутою ринковою економікою переконливо свідчить, що основою безпеки національної економіки є активізація інноваційної діяльності, мобілізація інформаційно-знанневих чинників економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику економічної безпеки як склад-

ника національної безпеки, а також різноманітні аспекти державного управління та державної політики щодо забезпечення безпеки національної економіки аналізували В. Абрамов, О. Барановський, І. Білько, З. Варналій, О. Власюк, А. Гальчинський, В. Гейць, Б. Губський, В. Кириленко, З. Луцишин, І. Мордас, В. Мунтіян, Г. Ситник, А. Сухорук, С. Федуняк, Я. Чернятевич, І. Шевчук, В. Шлемко та ін. Засади й технології державного антикризового управління висвітлювали в працях А. Арістова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, О. Карпенко, Л. Костецька, І. Кульчій, П. Надолішній, Т. Пахомова, А. Семенченко, Ю. Сурмін, Н. Ткачова, В. Цветков, В. Шарій, Б. Шелегеда, В. Шпачук, Ю. Яковець, І. Ярова та ін. Проте залишаються недостатньо дослідженими питання вироблення спеціалізованого інструментарію державного реагування на кризові суспільні явища для забезпечення безпеки національної економіки в сучасних цивілізаційних умовах.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження розвитку інструментарію державної політики забезпечення безпеки національної економіки в контексті антикризового управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Можливості забезпечення безпеки національної економіки в контексті антикризового управління визначаються рівнем інноваційного економічного розвитку за трьома векторами антикризової дії. Їх умовно можна позначити як вектори прямої, опосередкованої та інструментальної дії на кризові явища і процеси.

Вектор прямої антикризової дії інноваційної економіки [2] узагальнюється у двох її характерних особливих складниках – гнучкості або адаптивності (як спроможності досить оперативно переформатовувати свою діяльність синхронно й навіть випереджально стосовно негативних кризових впливів, значною мірою їх пом'якшуючи) та нелінійності (як здатності за несиметрично малих витрат пом'якшувати значні масштабні кризові впливи). Усе це впливає із сутності інноваційної економіки, котра діє тільки за умов, що створюються під час реалізації базових принципів інноватики та її інфраструктури: заміщення капіталів, надлишковості й конкуренції, ініціації нових ринків, різноманітності ринків [3].

Заміщення капіталів як оновлення «речовини» господарювання відбувається безперервно в ході інноваційних процесів, визначаючи, власне, їх етапність і ритміку за ключової ролі державних інститутів. Тому держава зазвичай фінансує фундаментальну науку через наукові гранти та вкладення в інноваційну інфраструктуру. Це приваблює різноманітні наукові колективи, котрі конкурують між собою за отримання фінансування тієї множини досліджень і розробок, що є потенційно інновативними, але нездійсненими за власних можливостей науковців. Такий підхід дає змогу генерувати той надлишок інноваційних ідей, котрий (за законом необхідного різноманіття У.Р. Ешбі) містить і потенціал науково-технологічного прориву, а із цих позицій і можливі антикризові рішення.

Надлишковість і конкуренція як другий базовий принцип виходить із того, що автопоезис інноваційної економіки, будучи її синергетичним рушієм, потребує певної «надмірності» елементів самоорганізації інноватики («самоорганізованої критичності» – мовою синергетики) – знань, ідей, розробок, патентів, фірм, підприємств, інфраструктур, оскільки «виживуть» і стануть затребуваними не всі. Інноваційна економіка орієнтована на одночасне зростання певної варіантної множини ринків, яка забезпечується тільки за існування відповідного інноваційного надлишку, причому надлишок науково-технологічних відкриттів

та ідей оцінюється поза залежності від того, чи будуть вони колись доведені до виробництва й споживача. Паралельно з генеруванням надлишку відкриттів та ідей відбувається стимулювання утворення різноманітних центрів колективного користування науковим устаткуванням, технопарків, особливих податкових зон, пільг і дотацій – т. зв. інфраструктури інноватики. Разом із цими двома векторами формування надлишковості має створюватися надлишок фінансових інститутів, задіяних в інноваційній економіці для стимулювання конкуренції між інвесторами.

Ініціація нових ринків як принцип інноваційної економіки реалізується через утворення певних модерних ринків у широкому розумінні. На основі таких нових спеціалізованих ринків – ідей, розробок, інтелектуальної власності, інноваційних продуктів – демонтуються попередні, старі структури економіки й переводяться в нову якість. Широко використовуються такі, що вже стають для інноватики «класичними», організаційні форми, як технопарки при університетах, корпоративні навчальні центри, кластери малого бізнесу, бізнес-інкубатори для інноваційних фірм, центри трансферу технологій при науково-дослідних інститутах, спеціальні торговельні площадки для інноваційної сфери.

Принцип різноманітності ринків інноваційної економіки як господарський «відповідник» згаданого закону необхідного різноманіття формує ту їх розгалужену мережу, котра, власне, є промотором інноватики. Особливим є те, що цей ринок, на відміну від звичайного ринку, визначається майбутнім. Подібна детермінація майбутнім (мовою синергетики – телеономізм [4]) визначає особливість ринків інноваційної економіки як таких, що знаходяться в діапазоні від пасивного очікування майбутнього до активного «формування» майбуття.

Базові принципи за їх коректної реалізації визначають рівень т. зв. інноваційної активності відповідної мікро- мезо- чи макроекономічної системи, а опосередковано й здатності займати відповідні оптимальні позиції стосовно антикризового управління. За оцінками фахівців, розрив між рівнем інноваційної активності в країнах ЄС та в Україні становить від двох до п'яти разів [5, с. 96].

Вектор опосередкованої антикризової дії інноваційної економіки характеризується тим, що інноваційність тісно пов'язана з конкурентоспроможністю економічних систем у всіх її форматах (на мікро-, мезо- та макрорівні). З позицій синергетики між

конкурентоспроможністю й інноваційністю як факторами антикризового управління існують відносини певної несиметричної кільцевої зумовленості, де інноваційність більше сприяє конкурентоспроможності, ніж конкурентоспроможність – інноваційності. Крім того, інноваційність своїм впливом на конкурентоспроможність зазвичай підвищує здатність останньої прилаштовуватися до змін середовища, в тому числі кризогенного.

Вектор інструментальної антикризової дії інноваційної економіки генетично зумовлюється тим, що інноваційність потребує відповідної управлінської технології, адекватної до специфічних процесів, що відбуваються в інноватиці, і сама формує, породжує такі технології. Загалом зазначені управлінські технології можуть застосовуватися й «усередині» інноваційної економіки – для її власного вжитку, і «зовні», по-перше, для використання в певних периферійних (межевих) зонах інноватики, де вона стикується з іншими економічними процесами і ще може використовувати власний інструментарій, по-друге, навіть «поза» інноватикою, де діють певні соціально-економічні процеси, морфологічно подібні до процесів інноватики, якими, наприклад, є процеси розвитку кризових явищ, з їх неординарністю, динамічністю та нелінійністю. Якщо застосування власної управлінської технології для потреб самої інноваційної економіки певною мірою «приховує» потенціал інструментального вектору антикризового управління, то «зовнішнє» використання управлінського інструментарію інноватики робить цей потенціал очевидним.

Інноваційний економічний розвиток за трьома описаними векторами потребує формування та використання двох управлінських інструментів, а саме стратегічного плану розвитку економіки й відповідної системи стратегічних завдань державної політики. Ці завдання конкретизують шляхи реалізації цілей діяльності економічної системи за умов кризових явищ як екзогенного (глобального, національного, регіонального), так і ендогенного походження. Стратегічні завдання – це заплановані майбутні події всередині відповідної системи або за її межами, котрі можуть суттєво впливати на її спроможність досягати цілей, що формалізуються в стратегічному плані системи [6]. Розв'язання таких завдань може відображати нові можливості, що виникли в зовнішньому середовищі системи, якими варто скористатися (наприклад, нові партнери чи/та ринки для системи-країни). Ці завдання можуть також бути наслідком зовнішніх загроз або «слабких місць»

системи (наприклад, вузька експортна орієнтація української економіки переважно на металургійну й хімічну промисловість), що підсилюються під час глобальної кризи.

Основною умовою співіснування стратегічного плану та системи стратегічних завдань є їх розбалансованість у часі [7]. Стратегічний план, що має на меті реалізацію певного масштабного бажаного, «проривного», а тому й віддаленого в майбутнє щонайменше на 10, а то й на 20 чи 50 років результату, за визначенням не може неодноразово переглядатися у своїй основі як специфічний інструментарій «формування майбутнього». Водночас динаміка суспільних змін ставить проблему їх урахування в плані. Зазначена проблема вирішується на основі системи згадуваних стратегічних завдань, які в режимі реального часу (тобто діючи як контролінг) безперервно й у проміжках між періодами формування стратегічного плану необхідно (і достатньо) коригують вихідний план зі збереженням його сутнісної (загальної мети, засад, тенденцій) ідентичності. Відповідно до цього, можна запропонувати модель функціонування системи стратегічних завдань, що наведена на рисунку 1.

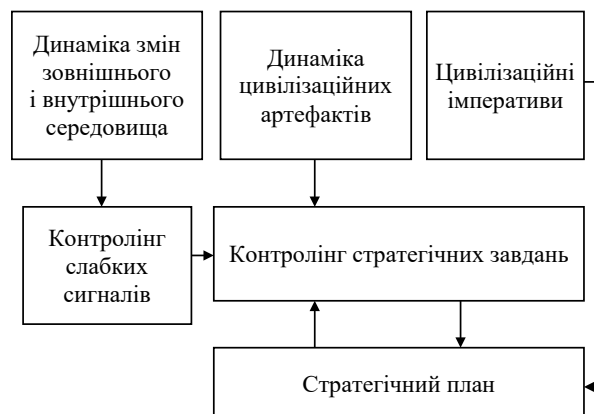


Рис. 1. Модель функціонування системи стратегічних завдань державної політики забезпечення безпеки національної економіки в контексті антикризового управління

Модель передбачає три вхідні блоки, що зумовлюють необхідність коригувань стратегічного плану:

- динаміка змін зовнішнього і внутрішнього середовища національної економічної системи, що відображає спонтанну, у тому числі й кризову, самоорганізацію суспільних процесів;
- динаміка цивілізаційних артефактів, що відображає творчо-продуктивні зміни науково-технологічного, соціокультурного та політико-ідеологічного характеру;

– цивілізаційні імперативи, тобто певні ціннісні та світоглядні орієнтири людства.

Відповідно до моделі, інформація про динаміку змін зовнішнього і внутрішнього середовища національної економічної системи відслідковується на рівні слабких сигналів. Це зумовлено тим, що розпізнавання зазначених змін середовища й адекватне коригування стратегічного плану має відбуватися в режимі випередження, інакше цей план не відповідатиме суспільним реаліям, а тому буде неефективним для розвитку економіки. Слабкі сигнали надходять у контролінг стратегічних завдань, де з'ясовуються потреби змін у стратегічному плані. Інформація про динаміку цивілізаційних артефактів пряма надходить у контролінг стратегічних завдань для прийняття рішень щодо коригування стратегічного плану, а цивілізаційні імперативи безпосередньо враховуються в стратегічному плані для забезпечення його цивілізаційної стабільності за умов потенційних системних змін плану.

Система стратегічних завдань має діяти в режимі доповнення до системи стратегічного планування розвитку економіки. При цьому стратегічний план, із яким взаємодіє система стратегічних завдань, повинен мати індикативну природу, тобто бути не директивним, а рекомендаційним, орієнтувальним планом [7]. Така індикативність є відображенням можливості іманентного вдосконалення стратегічного плану за допомогою стратегічних завдань.

У цьому зв'язку можна виділити дві проблеми, що полягають в інституалізації стратегічного плану розвитку економіки та його функціональному забезпеченні. Зокрема, інституалізація стратегічного плану має передбачати реалізацію таких ключових положень:

1. Прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування» з визначенням цілей і пріоритетів довгострокового, середньострокового й річного соціально-економічного розвитку. У законі має регламентуватися формування плану як відповідного економічного інструменту із розробкою механізмів його реалізації. Мають установлюватися засади контролю роботи суб'єктів планування та виконання плану.

2. Надання стратегії довгострокового соціально-економічного розвитку України правового статусу планового документа. Він має враховуватися під час розроблення державного бюджету, формування цільових програм, планів регіонального й галузевого розвитку, планів діяльності державних корпорацій, агентств та органів виконавчої

влади. Паралельно із основним – «мобілізаційним» – складником плану у всіх своїх різновидах має містити й «страхувальний» складник – програму антикризових заходів.

3. Розроблення п'ятирічної програми модернізації економіки на засадах т. зв. «ковзного планування» й на основі нового технологічного укладу. Програма має передбачати заходи щодо випереджального розвитку відповідних виробничо-технологічних комплексів, становлення конкурентоспроможних інтегрованих структур зі сприятливим соціально-економічним середовищем і формуванням адекватних їм інститутів і контурів управління.

4. Установлення цільових показників роботи державних інститутів розвитку, корпорацій та агентств зі створенням виробництв нового технологічного укладу, конкурентоспроможних на світовому ринку, та формуванням механізмів відповідальності за їх своєчасне здійснення.

5. Запровадження управлінської культури, адекватної вимогам інноваційного розвитку з уведенням принципів конкурентності, професіоналізму й об'єктивності в систему підбору та розміщення керівних кадрів і топ-менеджерів. Розширення прав трудових колективів в управлінні акціонерними підприємствами на основі принципу партисипативності, застосування об'єктивних критеріїв оцінювання діяльності керівників державних установ.

6. Стимулювання застосування передових технологій управління на мікро-, мезо- й макрорівні економічної системи (принципів самоорганізації та нелінійної динаміки, автоматизованого проектування й керування життєвим циклом продукції, системи контролю якості, методики винахідницької діяльності, евристики прийняття рішень).

7. Прискорене впровадження інформаційних технологій у роботу державних і недержавних підприємств та установ із суттєвим підвищенням продуктивності та якості роботи працівників апарату управління до рівня передових держав.

8. Уведення жорстких нормативів щодо термінів розгляду заявок на проведення сертифікації, дослідницьких, стендових і клінічних випробувань зі скороченням обов'язкових процедур одержання дозволів на застосування нових технологій.

9. Модернізація системи освіти з її приведенням у відповідність до вимог економіки знань та інноваційного розвитку.

Функціональне забезпечення стратегічного плану розвитку економіки доцільно сформулювати як сукупність низки компонентів.

Першим із них має бути податково-бюджетна політика держави, котра в нормальному функціонуванні призначена виконувати роль «ресурсного рушія» реалізації плану, забезпечуючи можливість конверсії цього вихідного ресурсу в його конкретні форми: фінансові, матеріальні, енергетичні, інформаційні тощо.

Національна фінансово-інвестиційна система як другий компонент підтримки функціонування стратегічного плану має виконувати роль «точкового донора» для відповідних стратегічних сфер економіки держави.

Оскільки стратегічний план може стало реалізуватися тільки за умови стабільної фінансової системи держави, то це регламентує відповідні заходи щодо стабілізації фінансового ринку як третього компонента функціонального забезпечення плану.

Цінова політика держави в забезпеченні стало функціонування стратегічного плану як його четвертий компонент підтримки має впливати на реалізацію плану опосередковано, через синхронне виконання своїх трьох основних завдань: проведення цінової лібералізації, державного регулювання цін (тарифів) на окремі види товарів (послуг) і здійснення контролю за їх стримуванням.

Забезпечення стало функціонування стратегічного плану значною мірою залежить від того, що можна охарактеризувати як «гарантовану реальність» реального сектора економіки. Це потребує захисту й розширення внутрішнього ринку та збереження виробничого потенціалу як п'ятого компонента функціональної підтримки стратегічного плану.

Шостим компонентом забезпечення сталості стратегічного плану є оптимальне функціонування інфраструктури економіки в діапазоні від її модернізації за наявного стану до формування в інфраструктурі відповідних «точок зростання» нового – постіндустріального – суспільства.

Заходи щодо стимулювання ділової активності населення є останнім – сьомим – функціональним компонентом сталості стратегічного плану.

Висновки. Державна політика забезпечення безпеки національної економіки в контексті антикризового управління, виходячи з нової природи фінансово-економічних криз, що характеризуються передусім спонтанністю виникнення й масштабістю розповсюдження, для адекватної керованості кризових процесів і явищ має протидіяти їм певним чином «на випередження», протиставляючи новий підхід до управління. У методологічному вимірі таке протиставлення має бути переважанням «управлінської синергетики» (комплексу самоорганізації управлінських рішень на основі релевантної інформації) над «кризовою синергетикою» (комплексом самоорганізації негативних фінансово-економічних впливів).

Новий підхід до управління має виходити з принципу надбудови над «рутинною» організацією соціально-економічного управління шляхом поєднання систем стратегічного планування й антикризового управління. Реалізація такого підходу передбачає формування та використання двох управлінських інструментів, а саме стратегічного плану розвитку економіки й системи стратегічних завдань державної політики забезпечення безпеки національної економіки в контексті антикризового управління. Відповідні стратегічні завдання є запланованими майбутніми подіями всередині або за межами економічної системи, що можуть суттєво впливати на її спроможність досягати цілей, формалізованих у стратегічному плані цієї системи. Стратегічні завдання конкретизують шляхи реалізації стратегічних цілей за умов кризових явищ як екзогенного (глобального, національного, регіонального), так й ендогенного походження. Відповідно до цього, пропонується модель функціонування зазначеної системи стратегічних завдань, що має діяти в режимі доповнення до системи стратегічного планування розвитку економіки. Тут виникає проблема розробки конкретних механізмів взаємодії цих систем, що зумовлює перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Список літератури:

1. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Лейбін В.М. «Моделі мира» и образ человека. Критический анализ идей Римского клуба. Москва: Политиздат, 1982. 255 с.
3. Московкин В.М. Тематические сети инновационных регионов Европы: опыт для постсоветских европейских стран. Вестник международного славянского университета. Серия «Экономические науки». 2005. Т. 8. № 1–2. С. 3–11.
4. Норт Д.С. Парадокс Запада. URL: <http://mognovse.ru/sqc-d-s-nort-paradoks-zapada.html> (дата звернення: 21.09.2018).

5. Поручник А.М. Інноваційний потенціал України та його реалізація в міжнародному науково-технічному співробітництві. Міжнародна економічна політика. 2004. № 1. С. 94–128.

6. Александрова О., Зубчик О. Конкуренція: благо чи зло. Специфіка та тенденції розвитку. Київ: Обрії, 2006. 144 с.

7. Богатуров А. Стратегия разравнивания в международных отношениях и внешней политике США. Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 2. С. 20–29.

РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ В КОНТЕКСТЕ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье обоснован подход к государственной политике обеспечения безопасности национальной экономики путем объединения систем стратегического планирования и антикризисного управления. Реализация такого подхода предполагает формирование и использование двух управленческих инструментов, а именно стратегического плана развития экономики и системы стратегических задач государственной политики обеспечения безопасности национальной экономики. Показано, что действенное функционирование стратегического плана развития экономики требует его институционализации и функционального обеспечения. Стратегические задачи являются запланированными будущими событиями внутри или за пределами экономической системы, которые могут существенно влиять на ее способность достигать целей, формализованных в стратегическом плане. Предложена модель функционирования указанной системы стратегических задач, которая должна действовать в режиме дополнения к стратегическому плану развития экономики.

Ключевые слова: экономическая безопасность, государственная политика, национальная экономика, антикризисное управление, стратегический план развития экономики, система стратегических задач.

DEVELOPMENT OF STATE POLICY INSTRUMENTS FOR NATIONAL ECONOMY SECURITY MAINTENANCE IN CONTEXT OF ANTI-CRISIS GOVERNANCE

The article substantiates the approach to state policy for national economy security maintenance through integration of strategic planning system and anti-crisis governance system. Realization of such approach supposes formation and usage of two governing instruments, namely, strategic plan of economy development and system of strategic tasks of state policy for national economy security maintenance. It is shown that effective functioning of strategic plan of economy development requires its institutionalization and functional providing. Strategic tasks are understood as planned future events within or outside of economic system. These events can influence essentially on system capacity to achieve goals formalized in strategic plan. The functional model of mentioned system of strategic tasks is proposed. This system has to operate in addition mode to strategic plan of economy development.

Key words: economic security, state policy, national economy, anti-crisis governance, strategic plan of economy development, system of strategic tasks.

Оноприенко О.С.

Національна академія Національної гвардії України

Споришев К.О.

Національна академія Національної гвардії України

ЗМІСТ ЗАВДАНЬ СИЛ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ У РАЗІ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ ВНАСЛІДОК АВАРІЙ НА ГІДРОТЕХНІЧНИХ СПОРУДАХ

У статті проведений аналіз сучасних загроз під час аварій на гідротехнічних спорудах в Україні та аналіз участі підрозділів Національної гвардії України у разі масштабних аварій на таких об'єктах. Визначені можливі варіанти дій сил Національної гвардії України під час аварій на гідротехнічних спорудах.

Ключові слова: надзвичайний стан техногенного і природного характеру, ступень руйнування гідротехнічних споруд, завдання Національної гвардії України у ліквідації наслідків НС.

Постановка проблеми. Характерною особливістю розвитку сучасної цивілізації стає збільшення ризику її існування. Здебільшого це пов'язане із небезпечними явищами техногенного і природного характеру. За даними провідних науковців, загальна кількість стихійних лих та інших небезпечних явищ природного характеру у світі з кожним роком зростає [5, с. 125]. Кількість аварій, катастроф техносфери зростає за експоненційним законом [7; 8]. Усе це повною мірою характерне й для України. Згідно з прогнозами фахівців у сфері техногенно-природної безпеки у недалекому майбутньому очікується збільшення кількості таких негативних явищ.

З огляду на специфіку своєї діяльності Національна гвардія України (далі – НГУ) одна з перших направляє в містя, де виникли надзвичайні ситуації (далі – НС) техногенного і природного характеру [1]. НГУ є найбільш пристосованою до виконання завдань у важких умовах, викликаних різкою зміною ситуації, впливом фактора безпеки та сильної психологічної і фізичної напруженості. Від оперативних і професійних дій військовослужбовців НГУ в цих умовах залежить успіх виконання поставлених завдань. У таких складних умовах військовослужбовці НГУ отримують специфічні додаткові завдання і наділяються додатковими повноваженнями.

Останніми роками спостерігається підвищена увага керівництва Міністерства внутрішніх справ (МВС) до питань управління та

діяльності НГУ в умовах НС техногенного і природного характеру [2; 3; 4]. Прийнято низку нормативно-правових актів, які регулюють діяльність НГУ в зазначених умовах. Проте система із запобігання і реагування на такі явища перебуває у фазі становлення. Правова база, яка регулює діяльність НГУ в НС техногенного і природного характеру, поки що має незакінчений, фрагментарний характер. До того ж фахівцями підкреслюється недостатній рівень підготовки військовослужбовців НГУ до дій в умовах НС техногенного і природного характеру, не досить обґрунтованими є завдання керівного складу з організації управління діями сил Національної гвардії України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увага держави до питань НС техногенного і природного характеру нині значно зросла. Так, в Україні прийнято цілу низку законів та підзаконних нормативних актів, які регулюють відносини в сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру. Це Закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Кодекс цивільного захисту», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про перевезення небезпечних вантажів» та інші.

Постановка завдання. Мета статті – визначення завдань силам Національної гвардії України за надзвичайної ситуації внаслідок аварії на гідротехнічних спорудах.

Виклад основного матеріалу. Аналіз статистичних даних щодо участі НГУ у діяльності з локалізації і ліквідації наслідків НС, за даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), показав, що НГУ 127 разів брала участь у таких заходах, зокрема 48 разів самотійно. Основну частину НС, у заходах з ліквідації яких брала участь НГУ, склали аномальні явища техногенного характеру – 92% від загальної кількості, серед них: пожежі – 43%, виявлення застарілих боєприпасів – 37%, аварії на транспорті – 8%, аварії з викидом небезпечних хімічних речовин (НХР) – 4%. Заходи НГУ в умовах НС природного характеру склали всього 8%, серед них основна частина це гідрологічні і метеорологічні небезпечні явища. За даними ДСНС, серед загальної кількості представників усіх державних органів, які брали участь у таких заходах, сили НГУ склали 46%. Ці дані вказують на величезну роль, яку відіграє НГУ у діяльності в НС техногенного і природного характеру.

Через специфіку діяльності НГУ вона одна з перших розпочинає працювати в умовах НС, від професійних дій залежать результати ліквідації наслідків НС. Місце і роль НГУ визначається характером і змістом виконуваних у вказаній обстановці завдань і функцій.

Завданнями НГУ в розглядуваних умовах є:

- забезпечення громадського порядку і безпеки громадян, охорони матеріальних та культурних цінностей у зоні НС;
- боротьба зі злочинністю в зоні НС;
- проведення першочергових аварійно-рятувальних робіт;
- надання допомоги службам, що беруть участь у рятувальних та інших невідкладних роботах.

Крім перерахованих вище завдань, покладених на НГУ загалом, є і специфічні завдання, які визначаються особливостями організації діяльності НГУ, що зазначені в Законі «Про Національну гвардію України» у ст. 2 ч. 1 пункт 13: «участь у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, що створюють загрозу життю та здоров'ю населення залежно від регіону (території) їхньої дислокації».

Останніми роками намітилася несприятлива тенденція до зростання кількості, масштабів і тяжкості небезпечних аномальних явищ техногенного і природного характеру, що стало призводити до незворотних порушень у сфері екології, позначатися на сталості функціонування об'єктів

економіки, безпеці держави та населення. Про це свідчать: катастрофа на ЧАЕС 1986 року, аварія на очисних спорудах Харкова у 1995 році, катастрофічний паводок 1998 року у Закарпатті, 1 квітня 2018 року перелив води через греблю та як наслідок затоплення м. Ахтирка, 2018 року у м. Чернігові підтоплено більше як сотню будинків та ін.

За даними Держкомгеології, в Україні може бути підтоплено близько 884 тис. га земель, що дорівнює 15% території (зокрема, 200 тис. га в зонах зрошення). Через втрати води із водонесучих комунікацій, неорганізований поверхневий стік, ліквідацію або погіршення фільтраційних властивостей ґрунтів природних дрен (ярів, балок, русел невеликих річок тощо), зменшення випаровування у зв'язку з асфальтуванням, бражний ефект фундаментів, трас колекторів, тунелів у зону підтоплення потрапляють 240 міст і селищ міського типу, 138 тисяч приватних будинків.

Аналіз звітів ДСНС свідчить, що в Україні щорічно виникає від 700 до 1200 НС техногенного і природного характеру (у 2016 р. – 1203 НС), серед яких НС загальнодержавного характеру становлять від 1 до 2%, регіонального – від 10 до 16%, місцевого – від 15 до 32%, об'єктового – від 50 до 65%, внаслідок цього щорічно гине понад 500 осіб (у 2015 році цей показник становив 796 осіб) [6].

Щорічно НС техногенного характеру трапляється удвічі більше, ніж НС природного характеру. Серед техногенних НС найбільше трапляється пожеж, вибухів, аварій на електроенергетичних системах і аварій на транспорті. Серед НС природного характеру першість належить метеорологічним небезпечним явищам, пожежам у природних екосистемах і отруєнню людей.

Провівши аналіз даних ДСНС, можна зробити висновок, що в НС техногенного характеру людей гине в декілька разів більше, ніж у НС природного характеру (у 2015–2016 рр. у НС техногенного характеру загинуло 1579 осіб, а в НС природного характеру – 353, тобто різниця майже п'ятикратна). Що ж до постраждалих у НС, то тут залежність протилежна (за ті ж роки в НС природного характеру постраждало 7582 особи, а в НС техногенного характеру – 1954, різниця майже чотирикратна) [6].

Міжнародним Центром Досліджень Епідемії та Катастроф (Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) протягом останніх декількох десятиліть складається база даних різних катастроф, CRED дійшов висновку, що будь-яка подія може бути визнана катастрофою, якщо вона відповідає хоча б одному з чотирьох критеріїв:

- загинуло 10 або більше осіб;
- 100 і більше осіб постраждало;
- місцева влада оголосила про введення надзвичайного стану, зумовленого надзвичайною ситуацією;
- постраждала держава звернулася за міжнародною допомогою.

Юридично техногенну катастрофу класифікують як надзвичайну ситуацію.

Система великих водосховищ Дніпровського каскаду зумовила підняття рівня води в Дніпрі від 2 до 12 метрів, внаслідок чого відбулося підтоплення величезних площ Придніпров'я. Відзначається катастрофічний ступінь ураженості цим процесом (50%) у зоні впливу Кременчуцького водосховища. Одноразові матеріальні збитки від впливу на узбережжя Чорного та Азовського морів сильних штормів (1969, 1971, 1983, 1992 рр.) досягли 200 млн доларів США. У гірських частинах Карпат і Криму розвиваються селеві процеси. Тридцять міст, селищ і сільських населених пунктів у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Чернівецькій областях піддані впливу селевих потоків. Усього в Карпатах виявлено 219 селевих водозаборів. Найбільшою активністю характеризуються басейни річок Черемош, Дністер, Тиса. Саме масове сходження селевих потоків призвело до катастрофічних наслідків осіннього паводку 1998 р. у Закарпатті. У лютому – березні та в період відлиг райони хребтів Горгани, Полонинський, Чорногори є лавинонебезпечними з обсягом снігових лавин до 300 тис. куб. м. За даними науковців, на території України в результаті руйнування гребель, дамб, водопропускних споруд на 12 гідровузлах та 16 водосховищах річок Дніпро, Дністер, Південний Буг, Сіверський Донець можливе виникнення катастрофічних затоплень. Їхня загальна площа може досягти 8294 км², до якої потрапляють 536 населених пунктів та 470 промислових об'єктів різноманітного призначення. Дуже небезпечними за своїми наслідками є зони можливого катастрофічного затоплення у разі руйнування споруд Дніпровського каскаду гідроелектростанцій, до яких потрапляє частина територій восьми областей загальною площею понад 8 тис. км², 463 населені пункти та понад 200 промислових підприємств. Внаслідок цього явища можливе порушення роботи енергосистем (пошкодження до 2000 км ліній електропередач), вихід з ладу мереж і споруд газового господарства, систем водопостачання, порушення транспортно-сполучення [6].

Виходячи з вищепереліченого, всі НС на гідротехнічних спорудах можна розділити за ступенями руйнування, які характеризуються такими критеріями:

Повні руйнування – це руйнування всіх елементів будівель, зокрема підвальних приміщень, та ураження людей, що перебувають у них. Збитки становлять більше 80% вартості основних виробничих фондів. Подальше їх використання неможливе.

Сильні руйнування – це руйнування частини стін і перекриття поверхів, їх деформація, виникнення тріщин у стінах та ураження значної кількості людей, що перебувають у них. Збитки становлять від 30 до 70% вартості основних виробничих фондів. Можливе обмежене використання будівель, що збереглися. Відновлення можливе після капітального ремонту.

Середні руйнування – це руйнування переважно другорядних елементів будівель і споруд (покрівлі, вікон, дверей і перегородок), виникнення тріщин у стінах. Підвальні приміщення зберігаються, перекриття залишаються. Люди уражаються частіше уламками конструкцій. Збитки становлять 10–30% вартості основних виробничих фондів. У разі середнього ремонту відновлюються техніка, транспорт та промислове обладнання. Будівлям необхідний капітальний ремонт.

Слабкі руйнування – це руйнування вікон, дверей та перегородок. Ураження людей можливими уламками конструкцій. Підвали і нижні поверхи не пошкоджуються. Вони придатні для використання після поточного ремонту будівель. Збитки становлять до 10% вартості основних виробничих фондів (будівель). Відновлення можливе після середнього або поточного ремонту.

Також слід враховувати швидкість хвилі прориву під час руйнування гідротехнічної споруди та глибину потоку. Так, для цих величин встановлено критичні значення їх параметрів летальних для людини: (глибина потоку) $h = 1,5$ м; (швидкість потоку) $V = 2,5$ м/с, та для дітей та осіб похилого віку – (швидкість потоку) $V = 1,5$ м/с.

Виходячи з наслідків, які здатні утворитися під час руйнування гідротехнічних споруд, можна визначити задачі НГУ у разі ліквідації наслідків НС:

– за слабких руйнувань НГУ буде забезпечувати блокування району затоплення, охорону органів державної влади, забезпечувати охорону громадського порядку в районі затоплення, надання допомоги в евакуації осіб, які опинились у безпорадному стані, ліквідацію наслідків руйнувань під загальним керівництвом ДСНС.

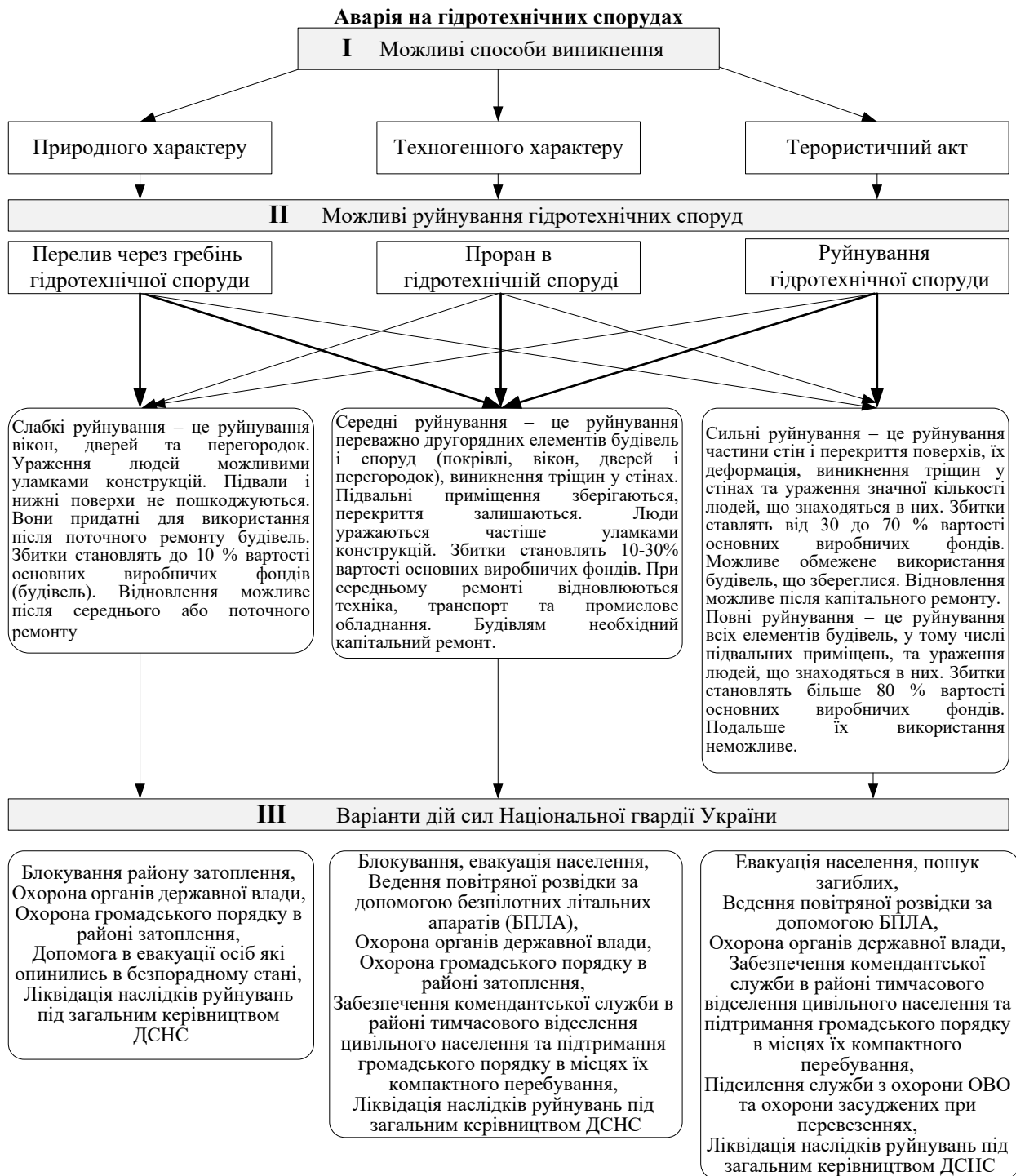


Рис. 1. Узагальнена схема можливих руйнувань на гідротехнічних спорудах та можливі варіанти дій сил Національної гвардії України

– за середніх руйнувань основні завдання НГУ полягатимуть у блокуванні, евакуації населення, веденні повітряної розвідки за допомогою безпілотних літальних апаратів (БПЛА), охороні державних органів державної влади, охороні громадського порядку в районі затоплення, забезпечення комендантської служби в районі тимчасового відселення цивільного населення та підтримання

громадського порядку в місцях їх компактного перебування, ліквідація наслідків руйнувань під загальним керівництвом ДСНС.

– за сильних або повних руйнувань НГУ виконуватиме такі завдання: евакуація населення, пошук загиблих, ведення повітряної розвідки за допомогою БПЛА, охорона державних органів державної влади, забезпечення комендантської

служби в районі тимчасового відселення цивільного населення та підтримання громадського порядку в місцях їх компактного перебування, підсилення служби з охорони ОВО та охорони засуджених під час перевезень, ліквідація наслідків руйнувань під загальним керівництвом ДСНС.

На рисунку 1 наведена узагальнена схема можливих руйнувань на гідротехнічних спорудах та можливі варіанти дій сил Національної гвардії України.

Узагальнена схема дає змогу провести аналіз та визначити перелік, зміст можливих руйнувань на гідротехнічних спорудах, з урахуванням наслідків руйнувань визначити перелік задач силам Національної гвардії України.

На I рівні визначається характер руйнувань на гідротехнічних спорудах: природного, техногенного, терористичного. На II рівні узальненої схеми

визначаються наслідки можливих руйнувань на гідротехнічних спорудах. Проведено аналіз та визначений ступінь руйнувань під час аварій. На основі аналізу рівнів I, II на рівні III розроблений перелік задач сил Національної гвардії України у разі виконання завдань за надзвичайних ситуацій внаслідок аварій на гідротехнічних спорудах.

Висновки. Визначені ступені можливих наслідків руйнувань на гідротехнічних спорудах, які в подальшому дадуть змогу оцінити ефективність сил Національної гвардії України під час виконання завдань у надзвичайних ситуаціях. Проведений аналіз предметної галузі досліджень дав змогу визначити перелік завдань силам Національної гвардії України у надзвичайних ситуаціях внаслідок аварій на гідротехнічних спорудах.

Список літератури:

1. Закон України «Про Національну гвардію України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/876-18/> (дата звернення: 02.08.2018).
2. Закон України «Кодекс цивільного захисту» URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/> (дата звернення: 01.01.2018).
3. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1550-14/> (дата звернення: 02.08.2018).
4. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1908-14/> (дата звернення: 02.08.2018).
5. Кузніченко С.О., Бандурко О.М. Організація діяльності органів внутрішніх справ в умовах НС техногенного та природного характеру: Харків: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2000. С. 276–294.
6. Квартальнов В.А. Техногенні катастрофи сьогодні і в майбутньому. URL: <http://www.istroy.ru/docu/ecology/> (дата звернення: 12.08.2018).
7. Найбільші техногенні катастрофи. URL: <http://whoyougle.ru/texts/largest-technogenic-accidents/> (дата звернення: 17.07.2018).
8. Крупнейшие аварии на ГЭС в мире за последние 50 лет. URL: http://expert.ru/ratings/table_531121/ (дата звернення: 05.04.2018).

СОДЕРЖАНИЕ ЗАДАНИЙ СИЛ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ ВСЛЕДСТВИЕ АВАРИИ НА ГИДРОТЕХНИЧЕСКИХ СООРУЖЕНИЯХ

В статье проведен анализ современных угроз при авариях на гидротехнических сооружениях в Украине и анализ участия подразделений Национальной гвардии Украины при масштабных авариях на таких объектах. Определены возможные варианты действий сил Национальной гвардии Украины при авариях на гидротехнических сооружениях.

Ключевые слова: чрезвычайное положение техногенного и природного характера, степень разрушения гидротехнических сооружений, задачи Национальной гвардии Украины при ликвидации последствий ЧС.

THE CONTENT OF TASKS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE DURING THE EMERGENCY PHASE DUE TO FAILURE OF HYDRAULIC INFRASTRUCTURES

In the article the analysis of modern threats due to failure of hydraulic structures in Ukraine and the participation of the National Guard of Ukraine due to large failure of hydraulic structures are conducted. The possible variants of actions of the National Guard of Ukraine in case of accidents on hydraulic structures are determined.

Key words: emergency, natural or caused by humans, degree of destruction of hydraulic structures, tasks of the National Guard of Ukraine in the elimination of consequences of emergency.

Шерстюк А.Д.

Національна академія Національної гвардії України

ОСОБЛИВОСТІ ВЕДЕННЯ РОЗВІДКИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНІ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Розглянуті джерела отримання інформації Національною гвардією України під час виконання завдань з охорони громадського порядку. З'ясовано, що існуючих джерел інформації недостатньо для вчасного реагування на зміни в оперативній обстановці. Визначені проблеми організації та ведення розвідки НГУ під час проведення масових заходів та можливі шляхи їх усунення. Проведено аналіз джерел отримання інформації та можливих даних, які можна від них отримати. Запропонований склад розвідувальних органів НГУ під час масових заходів.

Ключові слова: Національна гвардія України, масові заходи, розвідка, оперативна інформація, взаємодіючі органи.

Постановка проблеми. Різкі зміни в усіх сферах життя в Україні супроводжуються збільшенням політичної активності населення. Скупчення людей на обмеженій території за певних умов може стати поштовхом для групових порушень громадського порядку. Зростаюча соціальна активність громадян потребує гарантій в забезпеченні їх прав і свобод при виявленні їх громадянської позиції. Нерідко ці акції супроводжуються спалахами агресії, які мають тенденцію до стрімкого переходу в масові заворушення, що змушує застосовувати значні сили правоохоронних органів. На цей час в Україні відсутні нормативно-правові акти, що визначають межі між мирним зібранням та груповими порушеннями громадського порядку, а також масовими заворушеннями. Цей факт своєю чергою ускладнює процес прийняття рішення керівниками та начальниками на перехід до відповідних планів на застосування сил і засобів.

Однією із основних функцій, що покладені на Національну гвардію України (далі – НГУ) є участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку (далі – ОГП) під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян та є основним суб'єктом з припинення масових заворушень [1, ст. 2]. Під час здійснення заходів щодо припинення масових заворушень НГУ коор-

динує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Прийняття обгрунтованого рішення командирами з'єднань та частин НГУ та здійснення ефективного управління силами і засобами неможливо без повного знання оперативної обстановки, яка в умовах масових заходів і масових заворушень різко змінюється. Невідповідність полягає в тому, що НГУ не є суб'єктом розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, про що свідчать Закони України «Про розвідувальні органи України» [2, ст. 6] та «Про оперативно-розшукову діяльність» [3, ст. 5].

В [4, с. 4] були визначені 14 основних джерела інформації, від яких з'єднання та частини НГУ можуть отримувати дані про оперативну обстановку та її зміни, але не розглядається таке важливе джерело, як наявні розвідувальні підрозділи з'єднань та частин НГУ.

За таких умов набуває актуальності завдання, яке полягає в обгрунтуванні підходу до організації розвідки та інформаційно-аналітичної роботи органами управління з'єднань та частин НГУ, визначення способів та засобів ведення розвідки силами підрозділів НГУ під час проведення масових заходів.

Постановка завдання. Метою статі є визначення порядку організації ведення розвідки підрозділами, з'єднаннями та частинами НГУ під час забезпечення громадської безпеки та охорони

громадського порядку під час проведення масових заходів.

Виклад основного матеріалу. Загострення соціальних, політичних, расових і релігійних протиріч в Україні призвело до появи осередків напруженості та конфліктів, що деякою мірою навіть виходить за межі нашої держави. Втручання закордонних агресорів і деяких політичних сил унеможливають продуктивний розвиток держави та роблять її несприятливою до іноземних інвестицій. Результатом конфліктів в Україні є зростання масових безладів, що призводять до дестабілізації державного ладу, падіння авторитету державних органів влади, порушення функціонування сфери послуг. У результаті масових безладів заподіюється значний матеріальний збиток, у регіонах різко погіршується криміногенна ситуація. Варто враховувати й те, що ці злочини мають стійку тенденцію до зростання, стають більш масштабними, організованими, зростає ступінь їхніх наслідків [5, с. 42].

Останнім часом в Україні майже всі масові заходи та акції мають політичну спрямованість. За цих умов найбільш резонансні масові заходи, які здатні перерости у масові заворушення, мають здебільшого політизований характер. При цьому НГУ, як правило, діє у взаємодії з іншими правоохоронними органами і органами центральної влади та місцевого самоврядування.

Під час ведення бойових дій з'єднаннями та частинами НГУ задачею добування, збору та обробки розвідувальної інформації займається один з головних видів бойового забезпечення – розвідка. Але під час виконання завдань з ОГП інформація про стан та зміну оперативної обстановки отримується лише від взаємодіючих органів.

Саме розвідувальні органи, які створюються із розвідувальних підрозділів (а за відсутності штатних – з інших підрозділів), і повинні займатися цією задачею під час виконання не тільки бойових, а й службових завдань у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів. Таким чином розвідка, як вид бойового забезпечення діяльності НГУ, повинна не тільки забезпечувати виконання бойових завдань, а й забезпечувати виконання службових та спеціальних. Але якщо все, що стосується дій військової розвідки визначено у Бойових статутах [6, с. 182] та інших керівництвах, настановах та посібниках, то про порядок ведення розвідки під час виконання завдань з ОГП не визначено жодним нормативно-право-

вим актом. За таких умов командири організують ведення розвідки кожен на свій розсуд, або не організують її взагалі, покладаючись на інформаційне забезпечення від взаємодіючих структур. Як показує досвід останніх років, такий підхід не забезпечує своєчасного та адекватного реагування на ризки зміни оперативної обстановки.

Виходячи з вищевикладеного, необхідно ввести поняття «розвідка під час ОГП», що являє собою сукупність заходів, що організуються командуванням та штабами з'єднань та військових частин НГУ з добування та вивчення відомостей про можливі групові порушення громадського порядку та масові заворушення, а також місцевості та імовірних правопорушників. Метою розвідки під час ОГП є завчасне викриття характеру заходу та його організаторів, місць збору, складу, чисельності та намірів натовпу, виявлення екстремістки налаштованих груп або окремих громадян в інтересах прийняття обґрунтованих рішень, виключення раптовості у змінах оперативної обстановки та ефективного використання сил та засобів під час виконання завдань. Вона досягається шляхом успішного виконання завдань із добування, аналізу та своєчасної доповіді інформації, що містить в собі основні ризики та критичні висновки суспільно-політичної, оперативної, криміногенної обстановки в районах виконання завдань.

Основні зусилля розвідки під час ОГП повинні зосереджуватися на завчасному (оперативному, своєчасному) виявленні ризиків та загроз життю, правам та свободам громадян, їх законним інтересам, захисту суспільства й держави від злочинних протиправних посягань, та сприянні у виконанні поставлених завдань.

Для досягнення мети до розвідки під час ОГП, як до виду забезпечення виконання службових завдань, можна визначити вимоги, як і до військової розвідки. Це, зокрема, цілеспрямованість, безперервність, активність, своєчасність і оперативність, скритність, достовірність [6, с. 182].

Цілеспрямованість полягає в суворому підпорядкуванні заходів розвідки цілям службового та спеціального завдання, зосередженні її зусиль на найважливіших завданнях (у районах, на об'єктах) і забезпеченні виконання завдань.

Безперервність полягає в постійному веденні її як при підготовці, так і в ході виконання завдання, вдень і вночі, за будь-яких умов обстановки, місцевості і погоди.

Активність полягає в наполегливому прагненні командирів і штабів, що організують розвідку, а

також підрозділів (органів), що ведуть її, за будь-яких умов і всіма можливими способами добувати необхідні розвідувальні відомості.

Своєчасність і оперативність полягають у добуванні і доведенні необхідних розвідувальних даних до командирів, штабів і військ точно у встановлені терміни, швидкому їх аналізі та оцінці для негайного використання під час прийняття рішень і застосуванні сил і засобів, своєчасному нарощуванні і перенесенні зусиль розвідки при зміні обстановки і завдань, що виконуються підрозділами.

Скритність полягає в суворому збереженні у таємниці всіх заходів щодо ведення розвідки.

Достовірність полягає в добуванні розвідувальних відомостей, що цілком відповідають фактичній обстановці, виявленні і правильній оцінці істинних дій учасників масових заходів.

Чинники, які визначають стан оперативної обстановки у населених пунктах під час масової активності громадян, наведено і обґрунтовано в статті [7, с. 18]. Вони розподілені на чотири групи у хронологічному порядку та порядку зростання їх ваги, які представлені на рисунку 1.



Рис. 1. Чинники, які визначають стан оперативної обстановки у населених пунктах під час масової активності громадян

Всі ці чинники вимагають не тільки отримання інформації від структур, з якими взаємодіє НГУ під час забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку, а й самостійного добування інформації, тобто ведення розвідки частинами НГУ.

Для ведення розвідки з ОГП під час масових заходів пропонується зі складу штатних розвідувальних підрозділів або окремих загонів спеціального призначення НГУ створювати наступні розвідувальні органи: група наземної розвідки; група повітряної розвідки; група збору та обробки інформації.

Група збору та обробки інформації створюється відразу після надходження інформації про заплановані масові заходи. Після цього вона несе службу цілодобово (до закінчення заходу), отримуючи відомості від взаємодіючих структур, мережі «Інтернет» та повідомлень засобів масової інформації, а в подальшому розвідувальних органів НГУ. Завдання групи:

- збір розвідувальних відомостей, що отримані від взаємодіючих структур, груп наземної та повітряної розвідки, що виділяються від з'єднань та частин НГУ;

- ведення постійного моніторингу мережі «Інтернет» та повідомлень засобів масової інформації.

- обробка інформації відповідно до її важливості і терміновості.

Оброблені достовірні розвідувальні відомості являють собою розвідувальні дані [8, с. 155], які група збору та обробки повинна доводити до відповідного командира (керівника, начальника) та взаємодіючих структур з метою прогнозування можливих дій та своєчасного прийняття відповідних рішень на залучення сил та засобів НГУ.

В залежності від результату аналізу отриманих розвідувальних даних про чинники оперативної обстановки, до початку масових заходів, визначається мета, завдання і об'єкти розвідки, проводиться розрахунок сил і засобів груп наземної і повітряної розвідки, які починають діяти безпосередньо перед проведенням масових заходів.

Група наземної розвідки призначається з метою ведення спостереження за розвитком

подій, поведінкою громадян безпосередньо на місці проведення заходу та своєчасного інформування оперативного штабу про розвиток ситуації, протиправні дії, їх характеристики, напрямок пересування натовпу.

Завдання групи:

- стеження за розвитком подій, поведінкою громадян, їх кількістю, намірами, оснащенням та наявністю заборонених предметів, зброї тощо;

- напрямками пересування натовпу;

- організаторами та координаторами, способами зв'язку між ними;

- наявністю та станом шляхів, доріг, під'їздів (підходів), учасниками заходу, технічний стан об'єктів, що знаходяться в районі проведення заходу.

Група повітряної розвідки призначається за необхідністю і за наявності відповідних сил та засобів. Завдання групи:

- виявлення (уточнення) районів, місць найбільшого скупчення людських мас, маршрутів скритого висування, пересування (збору) організованих, агресивно налаштованих груп та окремих громадян з метою своєчасного інформування та реагування на можливі різкі зміни в оперативній обстановці;

- відстеження та прослідкування агресивних елементів (злочинців) під час їх спроби зникнути з місця скоєння правопорушення.

Висновки. На цей час прийняття рішень на залучення сил та засобів НГУ під час масових заходів базується на інформації, отриманої від взаємодіючих органів, яка не завжди є своєчасною та актуальною. Специфікою розвідки під час ОГП є те, що на відміну від військової розвідки, під час забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку протидіючою стороною є здебільшого звичайні громадяни України. Зважаючи на те, що НГУ не є суб'єктом розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, необхідно розробити способи ведення розвідки під час ОГП, які не передбачають фізичного впливу на учасників масових заходів або обмеження їх прав та свобод.

Список літератури:

1. Про Національну гвардію України: закон України. Відомості Верховної Ради, 2014, № 17, ст. 4.
2. Про розвідувальні органи України: закон України. Відомості Верховної Ради України, 2001, № 19, ст. 6
3. Про оперативно-розшукову діяльність: закон України. Відомості Верховної Ради України, 1992, № 22, ст. 5
4. Довбня В.В. Особливості інформаційного забезпечення у внутрішніх військах МВС України. Честь і закон. Харків, Акад. ВВ МВС України, 2009. № 4. С. 4–13.
5. Панова О.О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. S.P.A.C.E. Одеса, НУ «ОЮА», 2017 № 2, С. 42–46.

6. Бойовий статут механізованих і танкових військ Сухопутних військ Збройних Сил України, частина III (взвод, відділення, екіпаж) / Командування Сухопутних військ Збройних Сил України, 2016 С. 182–191.
7. Белай С.В. Обґрунтування чинників, які визначають стан оперативної обстановки у населених пунктах під час масової активності громадян. Честь і закон. Харків, Акад. ВВ МВС України, 2008. № 2, С. 18–21.
8. Військова розвідка: навчальний посібник / Д.В. Зайцев, А.П. Наконечний, С.О. Пахарев, І.О. Луценко. Видавничо-поліграфічний центр «Київський Університет», 2016, С. 155–168.

ОСОБЕННОСТИ ВЕДЕНИЯ РАЗВЕДКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИЕЙ УКРАИНЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Рассмотрены источники получения информации Национальной гвардией Украины во время выполнения заданий из охраны общественного порядка. Выяснено, что существующих источников информации недостаточно для своевременного реагирования на изменения в оперативной обстановке. Определены проблемы организации и ведения разведки НГУ во время проведения массовых мероприятий и возможные пути их устранения. Проведен анализ источников получения информации и возможных данных, которые можно от них получить. Предложен состав разведывательных органов НГУ во время массовых мероприятий.

Ключевые слова: Национальная гвардия Украины, массовые мероприятия, разведка, оперативная информация, взаимодействующие органы.

FEATURES OF CONDUCT OF SECRET SERVICE BY NATIONAL HOUSEHOLD TROOPS OF UKRAINE IN PROVIDING OF PUBLIC SAFETY AND PUBLIC LAW ENFORCEMENT DURING REALIZATION OF MASS MEASURES

Considered sources of receipt of information the National household troops of Ukraine during implementation of tasks from public law enforcement. It is found out that existent information generators not enough are for the timely reacting on changes in an operative situation. The problems of organization and conduct of secret service of НГУ during realization of mass measures and possible ways of their removal are certain. The analysis of sources is conducted receipts of information and possible data, which it is possible from them to get. Composition of reconnaissance organs of НГУ is offered during mass measures.

Key words: the National household troops of Ukraine, mass measures, secret service, operative information, interactive organs.

Відомості про авторів

Акімова Л.М. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів і природокористування Національного університету водного господарства та природокористування

Алебрі Мохамед Абдулла – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Алхемері Мохаммед Алі – аспірант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Аршиннікова А.В. – аспірант Університету митної справи та фінансів

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

Близнюк А.С. – кандидат наук з державного управління, докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

Бондаренко О.Г. – кандидат наук з державного управління, доцент, полковник, докторант Національної академії Національної гвардії України

Василенко В.П. – кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри бойового та логістичного забезпечення Національної академії Національної гвардії України

Венцель В.Т. – кандидат економічних наук, експерт з фіскальної децентралізації Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Гаман М.В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

Горбик В.М. – кандидат наук з державного управління, генеральний директор Державного підприємства «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс»

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

Гута С.С. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України

Дяченко С.А. – кандидат наук з державного управління, докторант, доцент кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

Євсюков О.П. – кандидат психологічних наук, доцент, професор кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами Інституту державного управління у сфері цивільного захисту

Житник О.М. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України

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

Клименко О.М. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри фінансів та обліку Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Козачишина Т.О. – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

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

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

Крилова І.І. – кандидат юридичних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

Крук С.І. – кандидат педагогічних наук, начальник Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

Курілов Ю.Ю. – аспірант кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Лаврентій Д.С. – аспірант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Ларіна Н.Б. – перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, кандидат педагогічних наук, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Майсара Алкум – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Марусіна О.С. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

Марушева О.А. – кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління Міжрегіональної академії управління персоналом

Медвецька Т.В. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Онопrienко О.С. – викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

Опар Н.В. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Пахлеванзаде А. – доктор медичних наук, професор кафедри загально-медичних наук, директор навчально-наукового центру міжнародних навчальних програм Міжнародного гуманітарного університету

Пилипенко Я.В. – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Приліпко С.М. – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

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

Радух Н.Б. – кандидат економічних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

Сисюк В.М. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Сіренко Р.Р. – кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент, завідувач кафедри фізичного виховання і спорту Львівського національного університету імені Івана Франка

Споришев К.О. – кандидат технічних наук, доцент, старший науковий співробітник науково-дослідного центру Національної академії Національної гвардії України

Сторожев Р.І. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

Фищук І.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Шерстюк А.Д. – викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

Шмагун А.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Шостак С.М. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

Ярошович В.І. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

НОТАТКИ

Науковий журнал

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

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 5 2018

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Семенченко*

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. 25,87. Ум.-друк. арк. 29,76. Зам. № 1118/165.

Підписано до друку 12.11.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.