

**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) № 6 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;

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

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

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 № 4 від 20.12.2018 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

Карлова В.В.

ПРІОРИТЕТИ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ
ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ..... 1

Крук С.І.

МЕТОДОЛОГІЯ ПОБУДОВИ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....8

Пугач В.Г.

АДМІНІСТРАТИВНА СИСТЕМА В ПОСТІМПЕРСЬКІЙ ПРОЕКЦІЇ.....12

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ажажа М.А.

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
МОДЕРНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ..... 16

Алебрі Мохамед Абдулла

СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ
РОЗВИТКУ ВОДОСХОВИЩ У РІЗНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ..... 21

Алхемері Мохаммед Алі

ТЕНДЕНЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ
АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ.....25

Голяшкіна О.А.

ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ В МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ
ТА ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ..... 30

Євсюков О.П.

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ..... 38

Колодій О.М.

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЗМІЦНЕННЯ РОЛІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 42

Константинівська А.К.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 47

Костюк Т.О.

ДЕРЖАВА – АКАДЕМІЧНА СВОБОДА – ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ:
СТУПІНЬ ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОСТІ 51

Крилова І.І.

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ..... 56

Мохова Ю.Л.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ65

Муц Луай Файсал

МІГРАЦІЙНА КРИЗА В СУСПІЛЬСТВІ ЄВРОСОЮЗУ
ВНАСЛІДОК ПОЛІТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ.....70

Олійник А.М.

КРИТЕРІЇ ТА ПОКАЗНИКИ ДІЯЛЬНОСТІ В МЕХАНІЗМІ ОЦІНЮВАННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ.....75

Столар В.М. ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	80
Хома О.З. ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ОСВІТНИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	85
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Мельничук Т.П. ПРАВООБМЕЖЕННЯ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ ТА В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ.....	89
Сімак С.В. ДОЦІЛЬНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЕКТІВ.....	95
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Споришев К.О., Луньов О.Ю., Матросов М.В. ПОРЯДОК ПЛАНУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗАСТОСУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІЗ ПРИПИНЕННЯ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ СИЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	100
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	106

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Karlova V.V.

PRIORITIES OF HUMANITARIAN POLICY IN CONDITIONS CHALLENGES
AND THREATS OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE1

Kruk S.I.

METHODOLOGY OF CONSTRUCTION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY8

Puhach V.H.

ADMINISTRATIVE SYSTEM IN POST-IMPERIAL PROJECT12

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Azhazha M.A.

THE STRUCTURAL AND FUNCTIONAL FEATURES OF THE STATE MANAGEMENT
OF MODERNIZATION PROCESSES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION16

Alebri Mohamed Abdulla

SOCIO-ECOLOGICAL-ECONOMIC TRENDS OF DEVELOPMENT
OF WATER SUPPLY IN VARIOUS REGIONS OF UKRAINE21

Alhemeiri Mohammed Ali

TRENDS OF REALIZATION OF MODERN MECHANISMS
OF ANTI-CRISIS PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIES25

Holiashkina O.A.

JUDICIAL GOVERNMENT BODIES IN THE MECHANISM OF PREVENTION
AND OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS IN PUBLIC ADMINISTRATION30

Yevsiukov O.P.

IMPROVEMENT OF THE STATE MECHANISMS
OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY ENSURING38

Kolodii O.M.

INFLUENCE OF DECENTRALIZATION
ON THE STRENGTHENING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES42

Konstantynivska A.K.

FEATURES OF E-GOVERNMENT INTRODUCTION IN UKRAINE47

Kostiuk T.O.

THE STATE – ACADEMIC FREEDOM – INTERNALISATION OF HIGHER EDUCATION:
THE INTERDEPENDENCE DEGREE51

Krylova I.I.

FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC REGULATION
OF WATER SUPPLY AND WASTEWATER SECTOR56

Mokhova J.L.

EUROPEAN EXPERIENCE
OF THE GOVERNMENT REGULATION OF LIGHT INDUSTRY65

Muts Lui Faisal

MIGRATION CRISIS IN THE EUROPEAN UNION'S POLITICS BY MULTICULTURALISM70

Oliynyk A.M.

CRITERIA AND INDICATORS OF ACTIVITY IN THE MECHANISM OF EVALUATION
OF CIVIL SERVANTS OF INCOME AND TAX ORGANS OF UKRAINE75

Stolar V.M. SOME ASPECTS OF THE REGULATORY ENFORCEABILITY OF PUBLIC SERVICE DELIVERY IN UKRAINE	80
Homa O.Z. FUNCTIONS OF THE STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL SERVICES OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION...	85
PUBLIC SERVICE	
Melnychuk T.P. THE RIGHTS RESTRICTIONS IN PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND IN SOME EUROPEAN COUNTRIES	89
Simak S.V. PERFORMANCE OF THE INTERACTION OF PUBLIC AND PRIVATE SECTORS IN IMPLEMENTATION OF SOCIAL-ECONOMIC PROJECTS	95
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER	
Sporyshev K.O., Lunev O. Yu., Matrosov M.V. THE ORDER OF PLANNING THE RATIONAL USE OF EXPLOSIVE UNMANNED AERIAL VEHICLES IN THE IMPLEMENTATION OF TASKS ON THE PREVENTION OF RIOTS BY THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	100
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	106

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.85:304

Карлова В.В.Національна академія державного управління
при Президентіві України

ПРІОРИТЕТИ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

У статті розкриваються проблеми розвитку гуманітарної сфери в умовах сучасних викликів та загроз національній безпеці України, висвітлюються пріоритетні напрями політики держави у сфері гуманітарного розвитку на сучасному етапі. Показано, що серед цих напрямів в контексті забезпечення гуманітарної безпеки України важливе значення має формування цілісного гуманітарного простору України засобами культурної, освітньої, мовної, етнонаціональної політики, політики історичної пам'яті, формування й реалізація державної політики у сфері духовно-ціннісного розвитку суспільства.

Ключові слова: гуманітарна сфера, гуманітарна політика, виклики і загрози в гуманітарній сфері, національна безпека, гуманітарна безпека, базова система цінностей.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна переживає період справжніх випробувань на міцність, адже перед нею виникають складні виклики та загрози, найбільшими і найактуальнішими серед яких є збереження незалежності й територіальної цілісності, припинення будь-яких проявів сепаратизму, воєнної агресії Російської Федерації проти України. Не в останню чергу це стало можливим завдяки надмірній присутності сусідньої держави в українському гуманітарному просторі. Сепаратистські настрої зародились і мали місце в тих регіонах України, де місцева влада постійно нехтувала питаннями державного статусу української мови, мовно-культурними правами українців, сприяла просуванню російського інформаційного, ідеологічного, історичного та культурного продукту на територію нашої держави.

Сьогодні стає очевидним, що без духовної незалежності від країни-агресора Україна не зможе втримати незалежність політичну та досягти економічного суверенітету. Провідну роль у виконанні цього завдання, поза сумнівом, має відігравати гуманітарна політика держави, яка здійснюється в освітній, мовно-культурній, інформаційній, конфесійній сферах, а також у царині історичної пам'яті. Саме від її реалізації

залежить розвиток патріотичної, освіченої, креативно і критично мислячої, морально виваженої особистості – дієвого провідника всіх суспільних звершень. З огляду на зазначене потребує ретельного аналізу та наукового осмислення найдоцільніших шляхів подолання проблем розвитку гуманітарної сфери в контексті забезпечення національної безпеки України засобами відповідної державної політики та прийняття відповідних управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам гуманітарної політики та управлінню гуманітарним розвитком суспільства присвячені праці вітчизняних науковців О. Валевського, В. Дзоз, О. Дніпрова, С. Здіорука, П. Ситника, В. Скуратівського, В. Трощинського. На вивченні різних складових державного управління в галузі освіти, науки, культури концентрують свою увагу сучасні дослідники: Л. Гасвська, В. Луговий, І. Надольний, П. Надолішний, П. Петровський та ін. Теоретико-методологічні аспекти національної безпеки та її окремих сфер розглядаються в наукових працях В. Горбуліна, А. Качинського, О. Литвиненка, Г. Ситника, А. Семенченка, О. Суходолі та ін. Водночас на сьогодні бракує наукових розробок, які безпосередньо торкаються обраної теми з огляду на

нові складні соціально-економічні, геополітичні умови, в яких знаходиться сучасна Українська держава.

Мета статті – визначити пріоритетні напрями гуманітарної політики в контексті забезпечення національної безпеки Української держави на основі аналізу сучасних викликів та загроз розвитку гуманітарної сфери.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У сучасних умовах забезпечення національної безпеки Української держави, виклики і загрози в гуманітарній сфері є не менш актуальними, ніж військово-політичні чи економічні. Починаючи з 1991 р., попри певні спроби розробки концепції гуманітарного розвитку, в Україні не проводилася послідовна державна гуманітарна політика, яка б спрямовувалася на формування повноцінного гуманітарного (духовно-ціннісного) простору України, а отже, активного і системного формування національної ідентичності, національної самосвідомості, збереження, захисту, розвитку і поширення власних ідеалів та цінностей. Зокрема, не вдалося затвердити й реалізувати розроблені науковцями й фахівцями проект Концепції розвитку гуманітарної сфери в Україні 2001 р. та проект Концепції гуманітарного розвитку України 2008 р., низки інших програмних документів гуманітарного спрямування, що суттєво позначилося на гуманітарному розвитку суспільства, виникненні загроз національній безпеці держави.

Крім того, фактично всі уряди незалежної України пов'язували гуманітарну сферу із соціальною, тобто насамперед із покращанням соціального захисту населення, не враховуючи, що ці сфери, хоча і тісно взаємопов'язані, але водночас вони не є тотожними, оскільки гуманітарна сфера – це передусім ідейна, ціннісна сфера.

Незважаючи на наявність значної кількості чинних нормативно-правових актів (законів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, розпоряджень Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади), в Україні й досі відсутній окремий системний правовий акт, який би визначав концептуальні засади державної гуманітарної політики і на який могли б спиратися органи публічної влади всіх рівнів у процесі впровадження цієї політики та прийняття відповідних управлінських рішень.

Усе це призвело до посилення негативних явищ і процесів у гуманітарній сфері, які створюють загрози для суверенітету нації, а також

для стабільності і розвитку Української держави як рівноправного члена світової спільноти. Саме неувважність із боку держави до гуманітарної складової частини, накопичення проблем, на які не було належного і своєчасного реагування з боку органів влади, заклала підґрунтя для потужної гуманітарної експансії з боку Російської Федерації, яка переросла у відкриту агресію проти України.

Більшість фахівців у сфері національної безпеки схиляються до трактування поняття «виклик» як намагання якоїсь держави протидіяти реалізації національним, державним інтересам [6], як початкову стадію зародження ескалації напруженості та протистояння. За такого підходу «виклик» можна ідентифікувати з поняттям «проблема». Водночас слід зазначити, що накопичення проблем може скласти підстави для формування виклику. Ігнорувати виклик, не звертати на нього уваги не можна. Він може із часом перерости в реальну загрозу безпеці держави, загрозу певному державному інтересу. «Загроза, – вважає В. Мунтіян, – це реальна можливість заподіяння шкоди, майнових, фізичних або моральних (духовних) збитків особистості, суспільству, державі» [7, с. 8]. На думку А. Качинського, поняття «загроза» за своєю сутністю складає можливість виникнення певних умов (технічних, екологічних, соціальних), за яких можуть виникнути негативні для людини, суспільства, держави події та процеси [5, с. 57]. У контексті окресленої проблеми важливим є трактування загроз у національній безпеці в Законі України «Про основи національної безпеки України». У ст. 1 Закону загрози національній безпеці визначаються як наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [8].

Загрози гуманітарній безпеці – це ті негативні тенденції, що, насамперед, пов'язані з деформацією ціннісних основ суспільства, зокрема: небезпеки руйнування духовного світу людини, що загрожують становленню її свідомості, світоглядним основам, свободі думки, переконань, інтелектуальної діяльності; загрози усталеному функціонуванню всіх форм суспільної і масової свідомості та ментальності; загрози розвитку культури суспільства, його етнічних і конфесійних спільнот, а також загрози функціонуванню соціокультурних інститутів: науки, моралі, освіти, виховання, мистецтва, релігії – що забезпечують задоволення духовних потреб

нації. Колосальний досвід сучасності переконливо доводить, що за допомогою маніпуляцій сенсами та масовою свідомістю можна досягти більш істотних результатів, аніж вдаючись до застосування найновіших озброєнь. Загрози в духовній сфері хоча й мають латентний, прихований характер, проте негативно впливають на соціально-політичні процеси і безпеку суспільства [3].

Слід зазначити, що духовне життя суспільства в усьому його різноманітті так чи інакше зосереджене навколо індивідуальної, групової і масової свідомості. Це та сфера, де формується система духовних цінностей особистості й суспільства в цілому. Існування в суспільстві чітко визначеної базової системи цінностей, яка поділяється і підтримується його переважною більшістю, сприяє національній інтеграції та виступає орієнтиром нації на шляху державотворення. Базові цінності суспільства лежать в основі національної ідеї й загальнонаціональної ідеології як духовної рушійної сили державотворення. На основі спільних національних цінностей формується і реалізується стратегія національного поступу, державна політика, приймаються закони, управлінські рішення. Зазначене переконує, що подолання негативних тенденцій в гуманітарній сфері, які становлять загрози для її розвитку, має стратегічне значення, оскільки духовно (культурно, інформаційно, ідеологічно, конфесійно, психологічно) роз'єднане суспільство не здатне розвиватися в будь-якій сфері суспільного життя, особливо в існуючому геостратегічному духовному просторі.

Гуманітарна безпека (включаючи її культурно-історичні, інформаційно-психологічні, ідеологічні, релігійні, наукові, освітні та інші компоненти) як одна зі складових частин національної безпеки є найбільш вразливою з точки зору деструктивного внутрішнього і зовнішнього впливу. До зовнішніх загроз у сфері гуманітарного розвитку суспільства фахівці відносять: політику окремих країн, що спрямована на їх домінування в культурній та духовній сферах, на протидію вільному розвитку культурно-духовної традиції країни, блокування рівноправної участі в міжнародному розподілі культурних надбань людства, насадження чужої ідеології; розгортання окремими країнами світу «культурної експансії» щодо інших країн; розробку окремими державами концепцій «інформаційної війни», які передбачають створення та використання засобів небезпечного впливу на гуманітарну сферу

інших країн із метою порушення її нормального функціонування й несанкціонованого доступу до всіх внутрішніх ресурсів країни; злочинну діяльність релігійних сект, організацій та окремих осіб у духовній сфері; діяльність економічних і політичних структур у духовній сфері, що спрямована проти національних інтересів країни.

Серед джерел внутрішніх загроз для розвитку гуманітарної сфери найважливішими є: відставання країни від провідних держав світу за рівнем інформатизації суспільства, що обмежує її можливості щодо охорони власної культурної традиції та рівноправного культурного обміну між націями; недостатня координація діяльності органів державної влади країни щодо формування та реалізації державницької ідеології, національної ідеї як важливої складової частини національної безпеки; низький загальний рівень освіти (чи її якості) громадян, що ускладнює можливість людини протистояти деструктивному впливові зовні; недієва законодавча база щодо захисту, поширення та укріплення традиційних національних ідеалів та цінностей [9].

В Україні сьогодні поки що немає духовної національної єдності. Цьому, насамперед, сприяє відсутність сформованої і загальноприйнятої системи національних духовних цінностей, прийнятої більшістю суспільства або хоча б його пасіонарною частиною, єдиної ідеї національного розвитку, загальнонаціональної ідеології, які повинні забезпечувати консолідацію та інтеграцію соціуму, відсутність ефективної гуманітарної політики, цілеспрямованої на забезпечення духовно-ціннісного розвитку українського суспільства. У суспільстві існує дисбаланс між духовними і матеріальними цінностями на користь останніх. Деструкцію і дезінтеграцію посилює загальна соціальна напруженість, викликана, зокрема, катастрофічним розширенням населення за матеріальним статусом (рівнем життя), що з кожним роком посилюється. Усе це призводить до зростання радикальних настроїв, ідеологічної поляризації суспільства, особливо в регіонах зі слабкою економічною інфраструктурою.

Ідеологічний вакуум, що утворився в нашій країні після розвалу СРСР, відсутність чітко визначеної системи базових цінностей створили сприятливий ґрунт для деструктивного впливу на суспільну свідомість як усередині країни, так і ззовні, розколу суспільної свідомості за ціннісно-орієнтаційною ознакою, що може, у свою чергу, привести до незворотних

наслідків – руйнування духовної цілісності нації і, в кінцевому підсумку, знищення України як суверенної держави.

Потужними загрозами основам духовного життя в сучасній Україні є цілеспрямоване впровадження в суспільну свідомість зацікавленими у підпорядкуванні нашої держави своїм інтересам низкою держав чужих українській ментальності стереотипів мислення і способу життя, деструктивних життєвих пріоритетів, ідеологем, цілей і завдань, що стоять перед окремою особистістю і суспільством у цілому; політика іноземних держав, спрямована на впровадження масової вестернізованої культури в національний гуманітарний простір; діяльність, спрямована на послаблення інтелектуального потенціалу України шляхом сприяння «відтоку мізків»; утиски державної української мови і, таким чином, зменшення долучення українців до українського інформаційного простору; експансія на українську територію релігійних, псевдорелігійних, світських сект і місіонерів; діяльність антиукраїнських засобів масової інформації.

Зазначені загрози руйнівню впливають на ментальність народу, знищуючи його національну ідентичність. Розуміючи це, супротивники сьогодні докладають максимум зусиль у сфері пропаганди власних зразків культури, нав'язливо просувають у гуманітарний простір нашої держави власні цінності, використовуючи увесь доступний їм інформаційно-пропагандистський арсенал, і таким чином намагаються зруйнувати духовну єдність суспільства з метою утримання України в орбіті своїх власних цілей та інтересів. «На Донеччині, Луганщині та в АР Крим унаслідок відсутності за часів незалежності цілеспрямованої державної політики формування української нації зусиллями adeptів «руського мира» сформувався міф про спільну з Росією ідентичність, несумісну з українськими цінностями, що й стало ідеологічною основою поширення проросійських настроїв та утворення сепаратистсько-терористичних організацій під виглядом квазіреспублік» [1, с. 365]. Переважання локальних ідентичностей над загальнонаціональною у свідомості значної частини громадян виявилось в українських умовах викликом територіальній цілісності і незалежності Української держави.

Суттєвими загрозами у сфері забезпечення гуманітарної безпеки українського суспільства є відсутність у державній гуманітарній політиці чіткої стратегії державно-управлінського впливу на формування загальнонаціональної системи

цінностей, становлення і розвиток духовності та культури українського суспільства; духовна опіка православних українців Українською православною церквою Московського патріархату, яка є невід'ємною частиною Російської православної церкви, причетної до поширення ідеологічних проектів Російської Федерації в Україні, підтримки бойовиків і терористів на українському сході, спротиву процесам євроінтеграції, виробленню негативного іміджу України тощо; відсутність науково обґрунтованої, послідовної системної мовної політики держави, політики формування національної пам'яті, чіткої політики формування єдиного інформаційно-культурного простору України і його захисту, належного законодавчого регулювання цих сфер та контролю за дотриманням чинних правових норм; низький рівень фінансування основних гуманітарних галузей та неефективне використання виділених бюджетних коштів, що породжує протиріччя між декларованими завданнями та реальним їх виконанням.

Першочерговим завданням органів державної влади у сфері забезпечення повноцінного гуманітарного розвитку суспільства є розробка й реалізація Концепції гуманітарного розвитку України як основного орієнтира для вироблення комплексної і глибоко продуманої гуманітарної політики, спрямованої на формування засад національної єдності задля розбудови демократичної, правової держави, формування національної ідентичності шляхом становлення української політичної нації, захисту прав і свобод громадянина України в гуманітарній сфері. Зазначена концепція має визначити напрями діяльності органів публічного управління у сфері гуманітарного розвитку, зокрема щодо здійснення культурної, освітньої, мовної, етнопатриотичної політики та політики у сфері формування й розвитку духовних цінностей як складових частин гуманітарної політики держави. Державна гуманітарна політика має бути системою науково-прагматичних поглядів і принципів, що визначають напрями, засоби і методи спільної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства щодо захисту національних цінностей, передбачення, виявлення, ліквідації загроз (негативних тенденцій) в культурній, науковій, релігійній, інформаційній, ідеологічній сферах суспільного життя.

Концепція гуманітарного розвитку України має спиратися на систему базових цінностей, яка б поділялася і підтримувалася суспільством

та виступала орієнтиром нації на шляху державотворення, що сприятиме формуванню національної самосвідомості, національній інтеграції, стабільному розвитку держави. Механізмом погодження базових національних цінностей, на нашу думку, має стати загальнонаціональний діалог, який ініціює Президент України як всенародно обраний голова держави, активно співпрацюючи з Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, з різними політичними силами, громадськими організаціями, генеруючи конструктивні ідеї й пропонуючи власні варіанти розв'язання проблем. Співпраця органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ щодо формування загальнонаціональних цінностей уможливить актуалізацію і кристалізацію системи базових національних цінностей, що сприятиме консолідації українського суспільства в єдину політичну націю. Можливими форматами такого діалогу може бути запровадження дискусійних майданчиків, телемостів між різними регіонами України за участю моральних авторитетів української нації, провідних вчених, доцільним є створення постійно діючого інтелектуального форуму як платформи для погодження і підтримки різних позицій та ідей, який зміг би зробити вагомий внесок в узагальнення системи національних цінностей, формування національної ідеї, ідеології державотворення.

Для аналізу й обробки інформації, пропозицій, отриманих під час діалогу та підготовки практичних рекомендацій, мають бути створені аналітичні, науково-експертні центри, зокрема в структурі Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президентові України з проблем націє- і державотворення, формування і реалізації гуманітарної політики держави.

Державно-управлінські структури у своїй діяльності мають запровадити належне інформаційне забезпечення науково-експертних висновків (узагальнень) щодо державної політики формування системи загальнонаціональних цінностей та ознайомлення суспільства з проектами документів шляхом організації суспільного діалогу для їх широкого обговорення й погодження позицій; розробку концепцій, доктрин, програм розвитку нації і держави.

Реалізація гуманітарної політики України вимагає підвищення якості й ефективності управлінської діяльності в гуманітарній сфері, функціональної результативності роботи органів

публічного управління, застосування адекватних управлінських підходів відповідно до пріоритетних цілей національного поступу і розбудови держави.

Одним із найактуальніших завдань публічного управління в гуманітарній сфері та водночас одним із пріоритетів суспільного розвитку України є створення умов для формування й повноцінного функціонування національної самосвідомості її громадян. Адже національна самосвідомість належить до найважливіших чинників формування політичної нації, стійкого розвитку політичної системи, легітиматії інститутів держави. Державотворення може бути успішним, якщо спиратиметься на сконсолідовану націю співгромадян із сформованою національною самосвідомістю, що виступає основним суб'єктом здійснюваних перетворень і чітко усвідомлює ціннісні орієнтири, ідеали державного будівництва як необхідної умови реалізації національних інтересів.

Формування власної ідентичності, розвиненої національної самосвідомості виступають необхідними умовами внутрішньої інтеграції українського суспільства в єдину політичну націю, здатну протистояти численним викликам глобалізованого світу. Лише сильна, внутрішньо інтегрована нація співгромадян із відповідним рівнем національної самосвідомості зможе здійснити повномасштабну економічну, соціальну і політичну модернізацію країни [4, с. 223].

Пріоритетним завданням для органів публічної влади щодо забезпечення розвитку гуманітарної сфери України як основного чинника національної консолідації та інтеграції українського суспільства має бути формування цілісного гуманітарного простору України, важливою складовою якого є інформаційно-культурний та історичний простір, захист від деструктивного інформаційно-психологічного впливу на суспільну свідомість з боку геополітичних конкурентів України, що, насамперед, передбачає:

– формування мовної єдності суспільства, що передбачає утвердження української мови як єдиної державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України як засобу духовного об'єднання і міжетнічного спілкування української нації (не заперечуючи визначений відповідними міжнародними і національними правовими документами статус мов етнічних меншин). Для цього доцільно: прийняти мовний закон у тій редакції, що зміцнює позиції державної української мови; затвердити нові Державну і регіональні програми щодо забезпечення

функціонування та розвитку державної української мови в усіх сферах суспільного життя; запровадити систему дієвого контролю за дотриманням мовного законодавства в державі; створити належну нормативно-правову базу підтримки україномовних засобів масової інформації, книговидання, кінематографа;

– формування єдиного інформаційно-культурного простору України, що передбачає: реалізацію цілеспрямованої державної інформаційної політики, насамперед розвиток системи суспільного теле- і радіомовлення, наповнення його програмами, зорієтованими на формування у громадян України національної самосвідомості, державницького мислення, почуття патріотизму, сприяння утвердженню громадянського порозуміння і злагоди та створення відповідної нормативно-правової бази для цього;

– упровадження нових концептуальних підходів до культурної політики України, що передбачають створення правових, економічних та організаційних умов для збереження і всебічного розвитку національної культури як важливого чинника національної самоідентифікації, зокрема прийняття Закону України «Про національний культурний продукт», спрямованого на підтримку вітчизняного виробника культурного продукту, який відповідає національним інтересам і зміцнює суверенітет держави;

– творення спільної історичної пам'яті українського народу засобами державної політики національної пам'яті, зорієтованої на формування у громадян націєцентрично-державницького розуміння історії;

– формування громадянського патріотизму, зокрема прийняття Закону України «Про патріотичне виховання громадян» та Державної програми виховання громадянського патріотизму, реалізація яких сприятиме утвердженню патріотичної самосвідомості суспільства як потужної мобілізаційної сили у становленні української політичної нації, розбудові Української держави [4, с. 323–328]

Із метою створення умов для національної інтеграції доцільно розробити Концепцію державної етнонаціональної політики України, яка має стати орієнтиром для органів державної влади у формуванні української політичної нації, національної ідентичності, національної самосвідомості, розв'язанні проблем етнонаціонального розвитку суспільства.

Важливою умовою забезпечення гуманітарної безпеки українського суспільства, безперечно, є

зростання економічного добробуту для задоволення базових потреб людини з подальшою можливістю духовного розвитку.

Висновки. Вивчення загроз і викликів в гуманітарній сфері України та застосування адекватних механізмів державного реагування щодо їх подолання необхідно розглядати як одну з головних умов існування нашої держави, самозбереження та подальшого її розвитку як незалежного та повноправного члена світового співтовариства.

Усі роки незалежності гуманітарна політика Української держави розвивалася непослідовно, хаотично, без визначених концептуальних засад. Саме відсутність належної уваги до української духовно-ціннісної, мовної, конфесійної, освітньо-наукової, культурної проблематики заклала підґрунтя для потужної гуманітарної експансії з боку Російської Федерації, а згодом і агресії проти нашої держави. Тому разом із проведенням економічних і політичних реформ і протидією воєнній агресії сусідньої держави чільну увагу слід приділяти загрозам у гуманітарній сфері, подоланню їх шляхом формування і реалізації відповідної політики.

Пріоритетами гуманітарної політики України в умовах сучасних викликів і загроз національній безпеці нашої держави є: розробка й реалізація Концепції гуманітарного розвитку України як основного орієнтира для вироблення комплексної і глибоко продуманої гуманітарної політики, спрямованої на захист національних цінностей, ліквідацію загроз (негативних тенденцій) в культурній, науковій, релігійній, інформаційній, ідеологічній сферах суспільного життя; формування цілісного гуманітарного простору, складовими частинами якого є: утвердження базової системи цінностей українського суспільства, утвердження української мови як єдиної державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України; створення правових, економічних та організаційних умов для збереження і всебічного розвитку національної культури як важливого чинника національної самоідентифікації; творення спільної історичної пам'яті українського народу засобами державної політики національної пам'яті, реалізація цілеспрямованої державної інформаційної політики.

Перспективи подальших досліджень полягають у дослідженні інституційного, кадрового аспектів забезпечення гуманітарної безпеки держави, організаційно-правових механізмів протидії загрозам у гуманітарній сфері.

Список літератури:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». К.: НІСД, 2015. 684 с.
2. Виклики та загрози гуманітарній безпеці Української Держави: зб. наук.-експерт. мат-лів / за заг. ред. С.І. Здіорука. К.: НІСД, 2015. 104 с. (Сер. «Гуманітарний розвиток», вип. 4).
3. Горлинський В.В. Духовні координати безпеки суспільства. *Стратег. панорама*. 2006. № 1. URL: http://www.niisp.org/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2006_1.
4. Карлова В.В. Державотворчий потенціал національної самосвідомості: монографія. К.: НАДУ, 2012. 396 с.
5. Качинський А.Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення: монографія. К.: НІСД, 2009. 912 с.
6. Концепція (основи) національної безпеки України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&r>.
7. Мунтіян В.І. Реформування Збройних Сил України: погляд крізь призму Держбюджету. *Наука і оборона*. 2008. № 4. С. 7–13.
8. Сухорукова А.В. Безпека духовності: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. ... канд. філос. наук: спец. 09.00.03. Запоріжжя, 2010. 18 с.

**ПРИОРИТЕТЫ ГУМАНИТАРНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ВЫЗОВОВ И УГРОЗ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

В статье раскрываются проблемы развития гуманитарной сферы в условиях современных вызовов и угроз национальной безопасности Украины, освещаются приоритетные направления политики государства в сфере гуманитарного развития на современном этапе. Показано, что среди этих направлений в контексте обеспечения гуманитарной безопасности Украины важное значение имеет формирование целостного гуманитарного пространства Украины средствами культурной, образовательной, языковой, этнонациональной политики, политики исторической памяти, формирование и реализация государственной политики в сфере духовно-ценностного развития общества.

Ключевые слова: гуманитарная сфера, гуманитарная политика, вызовы и угрозы в гуманитарной сфере, национальная безопасность, гуманитарная безопасность, базовая система ценностей.

**PRIORITIES OF HUMANITARIAN POLICY IN CONDITIONS CHALLENGES
AND THREATS OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE**

The article reveals the problems of development of the humanitarian sphere in the conditions of modern challenges and threats to the national security of Ukraine, highlights the priority directions of the state policy in the field of humanitarian development at the present stage. It is shown that among these areas in the context of ensuring humanitarian security of Ukraine, the formation of an integral humanitarian space of Ukraine by means of cultural, educational, linguistic, ethno-national policy, historical memory policy, the formation and implementation of state policy in the sphere of spiritual and value development of society is important.

Key words: humanitarian sphere, humanitarian policy, challenges and threats in the humanitarian sphere, national security, humanitarian security, basic system of values.

Крук С.І.

Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

МЕТОДОЛОГІЯ ПОБУДОВИ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проведено аналіз наукових основ переваг застосування інституційного підходу як ефективного державного 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. Термін «державний механізм» активно використовується в науковій літературі економічного, політичного, правового та державноуправлінського спрямування. Так, наприклад, головним у традиційному розумінні для політичної науки є проблема визначення соціально-політичного механізму функціонування сучасного суспільства і держави, можливість його практичного використання з метою оптимальної організації [1]. Особливо актуальним завданням натеper є визначення механізму функціонування системи державної влади, визначення його структури і властивостей як системного явища суб'єктно-об'єктного спрямування. Вважається, що розуміння сутності і закономірностей функціонування цього механізму дозволяє не тільки визначати оптимальний процес функціонування, але й визначати шляхи розвитку системності державної влади. Усе це свідчить про актуальність методологічного дослідження інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення національної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки, а саме: міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Слід зазначити, що здебільшого ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з другого – зовнішньої безпеки. Окремі аспекти державно-правового регулювання здійснення безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, В. Баку-

менко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторак, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3].

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

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

Однак наукова розробка цієї категорії явно недостатня. У наукових виданнях слушно обґрунтовується змішання понять «методи, механізми, технології», «держава, апарат, функції (рішення)» тощо. Тому найчастіше термін «механізм державного управління» трактується доволі широко стосовно різних видів суспільно-політичної діяльності, що дозволяє вкладати різний зміст у це поняття. Конкретизація співвідношень між усіма цими поняттями дозволяє точніше й ефективніше використовувати

поняття-сателіти під час дослідження проблем державного управління.

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

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

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

При цьому треба зауважити, що дотепер існує точка зору, згідно з якою самостійна філософсько-правова категорія «механізм держави»

рівноцінна організаційно-технічному поняттю «державний апарат».

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

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

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

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

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

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

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

зміст у контексті механізму державного управління забезпеченням національної безпеки.

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

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

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

симбіоз державної, суспільної та особистісної безпеки.

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

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

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

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

Список 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 Президентіві 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.

МЕТОДОЛОГИЯ ПОСТРОЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье проведен анализ научных основ преимуществ применения институционального подхода как эффективного государственного 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.

METHODOLOGY OF CONSTRUCTION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY

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.

Пугач В.Г.

Міжрегіональна академія управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНА СИСТЕМА В ПОСТІМПЕРСЬКІЙ ПРОЕКЦІЇ

У статті, з перспективи неомарксистських реляцій, що конструюють концепцію пост-сучасної імперії, увага зосереджується на змістовних характеристиках імперської адміністративної системи. Концептуальним інструментарієм опису управлінських трендів на глобальному рівні виступає концепція «Імперія», авторами якої є М. Хардт та А. Негрі. У межах даної концепції, яка конститує занепад суверенітету національних держав та виникнення «нового виду суверенітету», вибудовування знань про імперський лад здійснюється засобом аналізу окремих імперських політико-управлінських практик. У контексті такої візії імперська адміністрація постає як «фрактальна» система, котра розв'язання конфліктів здійснює не засобом примусу, а через контроль відмінностей. Виокремлюються три «негативних» і один «позитивний» принципи імперської адміністративної системи, які є стрижневими для загального розуміння її сутності.

Ключові слова: адміністративна система, глобалізація, Імперія, капітал, постмодерністський імперіалізм, транснаціональні корпорації.

Постановка проблеми. Сучасний світ переживає глибинні, фундаментальні зміни. Свідченням масштабності цих змін є, зокрема, ерозія Вестфальської системи національних держав, помітне зменшення адміністративно-управлінських можливостей держави на тлі зростання впливовості та значимості наднаціональних, неурядових організацій і структур, тобто «недержавних акторів», «акторів, вільних від суверенітету» (*sovereignty-free actors*). Має місце виникнення регіонального та глобального права, яке підриває державний суверенітет. Крім цього, держава втрачає монополію на застосування насилля, контроль над своїми фінансовими ринками. І хоча «держави все ще виживають», очевидно, що в умовах «стискання світу та зменшення помітності національних кордонів» їм не уникнути змін. Природною реакцією на таку ситуацію є активізація дослідницьких процесів, орієнтованих на знаходження «більових точок» сучасного суспільного ладу, на виявлення його протиріч та дисфункцій, а також реальних потенцій. У рамках такого теоретизування викристалізуються аналітичні конструкції інтерпретації майбутнього суспільного ладу, без яких, вочевидь, критика сучасності втрачає свою гостроту й значущість. Серед існуючих версій бачення майбутнього виокремлюється неомарксистська візія, в межах якої «джерелом натхнення» для теоретичних пошуків слугує концепт імперії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна імперська проблематика представлена

значним корпусом теоретичних доробків відомих сучасних дослідників. Зокрема, англо-американський вчений Д. Гарві у своїй праці «Новий імперіалізм» (*«The New Imperialism»*, 2003) порушує питання про природу й форми, які нині набуває імперіалізм. Гарві наполягає на тому, що капітал відчуває постійну потребу в розширенні політичної могутності, яка здатна забезпечити «безкінечне накопичення». Отже, капіталізм повинен постійно відтворювати «логіку територіальної і політичної експансії». Британська дослідниця Е.М. Вуд у своїй роботі «Імперія капіталу» (*«Empire of Capital»*, 2003) осмислює імперіалізм, виходячи за «формального поділу між «політичним» та «економічним» у капіталізмі, з того впливу, який здійснює даний поділ на роль держави в накопиченні капіталу» [1, с. 166]. Дослідниця стверджує, що глобальний капітал обслуговується не глобальною державою, а «глобальною системою значної кількості територіальних держав». Тож, на її переконання, суть «нового капіталу» полягає у «встановленні комплексних відносин між економічним розмахом капіталу й територіальними державами, які організують й посилюють глобальну гегемонію цього капіталу» [1, с. 166]. Постмодерністський імперіалізм є предметом дослідження швейцарського дослідника Г. Галіса, який «нову імперію» розглядає як «складний конгломерат територій, на яких діють політичні й військові групи впливу, та мереж, в яких взаємодіють крупні комерційні, фінансові та

інформаційні компанії» [2, с. 56]. Власну концепцію імперії розробили американський політичний філософ М. Хардт та італійський теоретик А. Негрі. У спільній праці «Імперія» («*Empire*», 2000) автори виклали свою візію щодо глобального порядку в добу «постглобалізації». Імперія, перехід до якої зумовлений «занепадом сучасного суверенітету», в них постає як «децентрований й детериторизований, тобто позбавлений центру й прив'язки до певної території, апарат управління, котрий поступово залучає увесь глобальний простір до своїх відкритих та розширюваних кордонів» [3, с. 22].

Складником сучасного загального наукового дискурсу, в центрі якого перебуває концепт імперії, також є теоретичні доробки Дж. Снайдера, Ф. Купера, М. Коннелі та інших.

Постановка завдання. Сучасний світ особливо сильно піддається змінам. Оцінка та інтерпретація цих змін презентовані різними теоретичними дослідженнями і концепціями. Апелюючи до неомарксистської концепції імперії, фокус дослідницької уваги автора даної статті спрямований на контекст управлінсько-адміністративних перетворень, дескрипцію загальних характеристик імперської системи владно-адміністративної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Окреслюючи контури нового ладу, процеси глобалізації, транснаціоналізації, світової й регіональної інтеграції руйнують порядок, який функціонував у межах державної системи. У цьому контексті досить доречними постають новітні спроби концептуалізації імперії, в рамках яких здійснюється поглиблений аналіз шеренги аспектів, які в сукупності становлять «нову імперську парадигму» світового ладу доби постнаціональної глобальності. З-поміж теоретичних й методологічних проблем, пов'язаних з описом й дослідженням «нової імперії», вкрай важливою видається проблема політичної влади й управління.

Сутність капіталізму, підкреслює Е. Вуд, полягає у «специфічному поділі праці між політичною та економічною владою», тому глобальний капітал потребує «фрагментації політичного простору». З огляду на це глобальна держава не може відповідати інтересам глобального капіталізму. Зважаючи на зростання регіоналізації та локалізації, англійська дослідниця припускає можливість перегляду існуючих територіальних кордонів. При цьому «я не можу собі уявити, – пише Вуд, – ніяку реальність або потенційну форму «глобального управління», здатного надати той рівень порядку та передбачуваності, який потрібен капіталу» [1, с. 179]. Саме національна держава «корисна для глобального

капіталу, з огляду на її унікальну, недоступну для капіталу здатність надавати світові такої форми, яка дозволяє капіталу управляти світовою економікою» [1, с. 185]. Крім того, Вуд стверджує, що сучасний світ стає «більше, аніж раніше, системою територіальних держав. Його економічне функціонування в найбільшій мірі залежить від цієї системи, яка діє за рахунок міждержавних відносин» [1, с. 185].

На відміну від Е. Вуд, М. Хардт та А. Негрі наводять більш розлоге бачення владно-адміністративної системи Імперії, яка «рішуче налаштована відкинути всі ці форми суверенітету епохи сучасності та забезпечити свободу відмінностей, не обмежених кордонами» [3, с. 142]. На переконання авторів «Імперії», остання «може бути зрозуміла лише як універсальна республіка, мережа систем влади та контрвлади, що структуровані в рамках позбавлених ліній розподілу та інклюзивної архітектури» [3, с. 166]. Іншими словами, Імперія поширює та зміцнює «модель мережевої влади».

Здійснюючи ретроспективний аналіз взаємовідносин між державою і капіталом, Хардт та Негрі вважають, що нині досягнула зрілості «третя фаза» цих взаємовідносин, характерологічною ознакою якої є подолання юрисдикції та владних повноважень національних держав з боку транснаціональних корпорацій. За таких умов може здатися, що «держава зазнала поразки, а корпорації правлять світом!» [3, с. 306]. Проте якщо це було б дійсно так, підкреслюють Хардт та Негрі, то, саме капіталістам найбільше слід турбуватися про своє майбутнє. Сучасний етап не можна маркувати як перемогу транснаціональних корпорацій над державою, хоча дослідники і визнають той факт, що перші суттєво підірвали могутність національної держави, функції якої перейшли на інші рівні. Передусім слід визнати «кризу політичних відносин у національному вимірі», «занепад будь-якої автономії політичної сфери» [3, с. 307]. «Державне управління та політика, – зауважують Хардт та Негрі, – цілковито інтегруються в систему транснаціонального панування. Контроль здійснюється засобом низки міжнародних органів та структур» [3, с. 307]. До того ж спостерігається трансформація демократичної держави, функції якої нині становлять складову частину механізмів управління транснаціональних корпорацій, що діють на глобальному рівні. Тож, Хардт та Негрі констатують самознищення національної демократичної капіталістичної держави, руйнацію єдиної системи управління та її перетворення на «низку окремих структур (банків, міжнародних агенцій з планування тощо), легітимність

яких дедалі більше виходить із влади транснаціонального рівня» [3, с. 308].

Зростання впливу транснаціональних акторів, їх вихід за межі юрисдикції національних держав для Хардта та Негрі – не привід для констатації занепаду конституційних механізмів та органів. Також не є очевидним, що звільнені від опіки національної держави транснаціональні корпорації вільно конкурують між собою й регулюють свою діяльність. Конституційні механізми залишилися, але вони перейшли на інший рівень. Тому варто уваги питання про ствердження влади на транснаціональному рівні, тобто з'ясувати, яким чином оформлюється Імперія.

Конфігурація влади в глобальному масштабі у Хардта та Негрі постає як пірамідална структура. Остання складається з «поступово розширюваних ярусів, кожен з яких, у свою чергу, поділяється на кілька рівнів» [3, с. 309]. На вершині піраміди перебуває понаддержава США, яка має змогу діяти самостійно, проте віддає перевагу спільним діям з іншими державами в рамках ООН. На другому рівні першого ярусу розташована група націй-держав, які контролюють основні важелі світової фінансової системи. Ці держави об'єднані в різні організації, на кшталт G7, Паризький та Лондонський клуби тощо. На третьому рівні першого ярусу перебувають гетерогенні організації, включно з тими державами, які домінують у військовій та фінансовій сферах. На другому ярусі, структура якого має мережевий характер, влада розпорошена по всьому світу. Тут наголос робиться не на організаційній єдності, а на узгодженості дій. «Ці виробничі організації, котрі формують та живлять ринки, пронизують увесь світ завдяки захисту й гарантіям центральної влади, яка становить перший ярус глобальної влади» [3, с. 310]. Саме на другому ярусі розташована переважна більшість суверенних національних держав. Третій, найширший ярус, складається з різноманітних груп, котрі презентують інтереси населення в системі глобальної влади. У світовому масштабі народ представлений не лише національними державами, але й низкою організацій, котрі «хоча б відносно є незалежними від держави та капіталу, які є складниками глобального громадянського суспільства».

Ситуація, що нині складається, на думку Хардта та Негрі, нагадує опис імперії як вищої форми державного правління, що навів Полібій. «Імперія, яка зараз створюється, ґрунтується на функціональній рівновазі трьох форм влади: монархічної єдності вищої влади та її монополії на застосування сили в глобальному масштабі; аристократії в особі транс-

національних корпорацій та національних держав; і демократичні представницькі комісії, які представлені так само національними державами, а також різними неурядовими організаціями (НУО), мас-медіа та іншими «народними» утвореннями» [3, с. 314–315].

Порушуючи питання про адміністративну систему, Хардт та Негрі вказують на існуючі відмінності між її імперським та національно-державним версіями. У межах режиму національного суверенітету адміністративна система діяла в напрямі «лінійної інтеграції конфліктів та створення дієвого апарату, здатного їх придушити, тобто в напрямі раціональної нормалізації суспільного життя <...> натомість імперська адміністрація стає фрактальною, прагнучи розв'язати конфлікти засобом контролю відмінностей» [3, с. 339–340]. Автори виокремлюють три «негативних» принципи імперської адміністративної системи. Перший принцип полягає в тому, що «управління політичними цілями відокремлене від управління бюрократичними засобами, які покликані реалізовувати ці цілі. Нова парадигма не лише відрізняється, але й протиставляється минулій модерній моделі державного управління, яка постійно прагнула до узгодження політичних цілей та бюрократичних засобів» [3, с. 340]. Натомість в умовах імперського режиму засадничим для адміністративної системи є сингулярність та адекватність дій специфічним цілям. По мірі того, як адміністративна система стає сингулярною, вона стає більш автономною та більш щільно пов'язаною з різноманітними соціальними групами. Тож, «замість того, щоб сприяти соціальній інтеграції, імперська адміністративна система діє як механізм розпорошення та диференціації» – це другий принцип адміністративної системи Імперії [3, с. 340]. Остання прагне до вироблення особливих процедур, які дозволяють безпосередньо взаємодіяти з «окремими сингулярностями». Отже, констатується зсув в імперській адміністративній системі від універсальності – до диференціації й сингуляризації. Третій принцип Хардт та Негрі формулюють так: «адміністративні дії принципово не мають стратегічного характеру і набувають легітимність різними непрямими способами» [3, с. 341].

Таким чином, представивши три «негативних» принципи імперської адміністративної системи, автори прагнуть викрити те, що дозволяє їй функціонувати, не породжуючи гострого соціального антагонізму, ту «чесноту», котра надає цій «розрізненій системі контролю, нерівності та поділу» значний ступінь легітимності та згоди. Відповідь на це питання криється в четвертому «позитивному»

принципі адміністративної системи Імперії: найважливішою перевагою імперської адміністративної системи є її ефективність на локальному рівні [3, с. 342]. Більше того, згода з імперським режимом ґрунтується не на «трансценденталіях гарного управління», як це мало місце в модерних правових державах, а внаслідок локальної ефективності даного режиму [3, с. 343].

За власними висловлюваннями Хардта та Негрі, дана візія представляє лише «загальні риси імперської адміністративної системи». Між тим навіть такий ескізний погляд дозволяє схопити імперативи адміністративної системи Імперії.

Висновки. Влада та управління – об’єктивно необхідні та вкрай важливі складники суспільного буття. Владно-управлінські конструкції досліджу-

ються представниками різних наукових напрямків та студій, у різних методологічних координатах. Серед цих досліджень виокремлюється неомарксистський підхід, через який свою нову дійсність отримує концепт «імперія» в тих межах, які наклали на нього радикальні перетворення сучасності. Зважаючи на конкретно-історичні умови розвитку сучасного суспільства, даний концепт видається досить конструктивним і таким, що може слугувати ідейно-теоретичним інструментом не лише для діагностування дійсного стану особливостей сучасних владно-управлінських практик, але й для прогнозування майбутнього, думкою передбачаючи зміни. Зрештою, Хард та Негрі також підкреслюють, що Імперія – «це поняття, котре передбачає, головним чином, теоретичний підхід» [3, с. 14]

Список літератури:

1. Вуд Э.М. Логика власти: Дискуссия с Дэвидом Харви. *Прогнози*. 2008. № 2. С. 163–187. URL: http://www.intelros.ru/pdf/Prognosis/Prognosis_2_2008/8.pdf
2. Галис Г. Устарело ли понятие «национальные интересы» в условиях нового мирового порядка? *Современные глобальные вызовы и национальные интересы: XVI Международные Лихачевские научные чтения*, 19–21 мая. 2016 г. Санкт-Петербург: СПбГУП, 2016. С. 54–57. URL: http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2016_Sbornik/2016_Dokladi/2016_plen_014.pdf
3. Hardt M., Negri A. *Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 2000. 478 p. URL: http://www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI_printable.pdf

АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА В ПОСТИМПЕРСКОЙ ПРОЕКЦИИ

В статье, с перспективы неомарксистских реляций, конструирующих концепцию постсовременной империи, внимание сосредотачивается на содержательных характеристиках имперской административной системы. Концептуальным инструментарием описания управленческих трендов на глобальном уровне выступает концепция «Империя», авторами которой являются М. Хардт и А. Негри. В рамках данной концепции, которая конституирует упадок суверенитета национальных государств и возникновение «нового вида суверенитета», выстраивание знаний об имперском порядке происходит посредством анализа отдельных имперских политико-управленческих практик. В контексте такого видения имперская администрация предстает как «фрактальная» система, которая разрешает конфликты не посредством принуждения, а через контроль отличий. Выделяются три «негативных» и один «положительный» принципы имперской административной системы, которые являются базовыми для общего понимания ее сущности.

Ключевые слова: административная система, глобализация, Империя, капитал, постмодернистский империализм, транснациональные корпорации.

ADMINISTRATIVE SYSTEM IN POST-IMPERIAL PROJECT

In the article, from the perspective of neo-Marxist relational designs construing the concept of the post-modern empire, attention is focused on the content characteristics of the imperial administrative system. The conceptual tool for describing managerial trends at the global level is the concept “Empire”, developed by M. Hardt and A. Negri. Within the framework of this concept, which constitutes the decline of the national states sovereignty and the emergence of a “new type of sovereignty”, the knowledge of the imperial system is carried out by means of analysis of certain imperial political and managerial practices. Under such a vision, the imperial administration appears as a “fractal” system that does not resolve conflicts by coercion, but through the control of differences. There are three “negative” and one “positive” principles of the imperial administrative system, which are pivotal for a general understanding of its essence.

Key words: administrative system, globalization, Empire, capital, postmodern imperialism, transnational corporations.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

Ажажа М.А.

Запорізька державна інженерна академія

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті висвітлено наукові погляди на окремі аспекти державного регулювання процесу модернізації в системі вищої освіти; визначено основні завдання щодо реформування освітньої галузі; окреслено структуру державного управління модернізацією вищої освіти України; з'ясовано основні структурні особливості державного управління модернізаційними процесами у вищій освіті в сучасних умовах.

Ключові слова: вища освіта, державне управління, модернізаційні процеси, розвиток, структура управління, функції державного управління, управлінський механізм.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування та модернізація національної системи вищої освіти в сучасних умовах глобалізації та євроінтеграції неможливе без активних регуляторних дій з боку держави й чіткого алгоритму стратегічного управління освітою. Стратегічне управління розглядається як: теоретична діяльність вищих керівних кадрів освіти й центральних органів управління освітою, спрямована на вироблення стратегії розвитку освітньої галузі, окремих її підсистем; динамічна сукупність управлінських процесів (аналіз середовища, визначення цілей, вибір стратегії, вжиття заходів на досягнення цілей, оцінювання, контроль).

Сутнісні глобалізаційні зміни потребують нових підходів до управління всією освітньою сферою, яка є інтегральною сукупністю освітніх структур, відносин, діяльності та свідомості, що забезпечує відтворення і розвиток інтелектуального потенціалу суспільства. Потреба у визначенні основних структурних особливостей державного управління модернізаційними процесами у вищій освіті в сучасних умовах актуалізує проблему, порушену в статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління вищою освітою є предметом досліджень М. Усова [18], В. Філіппова [19], М. Курбатова [5], Х. Себкової [13], В. Соболева [15] та ін. Окремі аспекти питань

державної політики щодо модернізації освіти порушували у своїх наукових працях українські науковці (В. Астахова, К. Ващенко, О. Комарова, С. Кравченко, В. Кремень, В. Луговий, С. Пазиніч, А. Сбруєва, І. Семенець-Орлова, Ю. Сурмін, В. Філіпова тощо) та зарубіжні вчені (П. Андрес, З. Бауман, П. Ван дер Хідона, П. Вервімп, Дж. Гордон, А. Гіденс, Дж. Кнайт, В. Кньобл, К. Компбелла, В. Куклін, А. Мартінеллі, М. Поташник, К. Росс, Р. Стьюарт, Б. Чарлтон та ін.).

Проте, незважаючи на широке висвітлення окремих аспектів регулювання модернізації вищої освіти України, питання структурних особливостей державного управління модернізаційними процесами у вищій школі в сучасних умовах ще потребує дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення наукових поглядів щодо державного регулювання модернізації в системі освіти, визначення основних завдань реформування освітньої галузі, окреслення структури державного управління процесом модернізації вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система управління модернізацією освітньої галузі України має чітко визначену структуру (органи державної влади, державні установи, організації, посадові особи, які взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та

розвитку освіти), передбачену Законами «Про освіту» та «Про вищу освіту» й зумовлену адміністративно-територіальним устроєм, поділом влади між державою та місцевим самоврядуванням і специфікою функціонування освітніх закладів. Реалізація державної політики у сфері освіти України відбувається на трьох рівнях: загальнодержавному, регіональному й місцевому.

Модернізація вищої освіти України зумовлена глобалізаційними перетвореннями. Загалом, глобалізацію тлумачать як тенденцію до єдності світу [20], найфундаментальніший виклик, який відчула вища школа за всю більш ніж тисячолітню історію свого існування [14, с. 3]. Модернізація вищої освіти – комплексне, всебічне оновлення всіх ланок освітньої системи й усіх сфер професійної підготовки фахівців відповідно до вимог сучасності.

Однією з головних ланок реформи вищої освіти в Україні є модернізація процесу професійної підготовки науково-педагогічних кадрів, переорієнтація форм і методів її організації на засадах нової гуманістичної, людиноцентричної парадигми [3].

Модернізація – це системний процес різного роду зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення і постійного якісного вдосконалення [8].

Як зазначено в «Національній доктрині розвитку освіти в Україні», освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності держави на міжнародній арені [7].

Модернізація освіти нерозривно пов'язана з розвитком суспільства – вона фактично є формуванням майбутньої моделі подальшого трансформування суспільства. Цілі модернізації вищої освіти розподіляють на результативні та забезпечувальні. Результативні цілі детермінують бажані кінцеві результати модернізації вищої освіти, яких треба досягти за певний проміжок часу. Забезпечувальні відображають бажані параметри стану та функціонування системи вищої освіти, без яких неможливо досягти результативних цілей [21].

Процес модернізації має комплексний та системний характер, охоплюючи всі сфери в соціальному, політичному й економічному житті суспільства; супроводжується трансформацією інструментів і способів освоєння та посилення контролю з боку громадянського суспільства, технологічним прогресом; є довгостроковим (на десятиліття) процесом, тому що масштаб вирішу-

ваних завдань вимагає повільних й адаптивних змін; та є відповіддю на кризові явища в соціально-економічній системі країни [8].

Як констатують учені, на цей час державне регулювання системи вищої освіти визначається такими аспектами: неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості й відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти [2].

Органами державного управління освітою в нашій країні є: Міністерство освіти і науки; міністерства і відомства, до компетенції яких належить підтримка й організація навчально-виховних заходів; департамент атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування; департамент вищої освіти; департамент професійної освіти; департамент інноваційної діяльності та трансферу технологій; департамент науково-технічного розвитку управління освіти обласних державних адміністрацій; відділи освіти районних (міських) державних адміністрацій.

Міністерство освіти і науки України є центральним органом державного управління українською системою освіти, повноваження якого визначено Законами України «Про освіту» і «Про вищу освіту», а також «Положенням про Міністерство освіти і науки України». Міністерство освіти і науки бере участь у виробленні державної політики в галузі освіти та втілення її в життя, у визначенні основних напрямів розвитку освіти, здійснює координаційні, науково-методичні, контрольні функції та державне інспектування, проводить атестацію та акредитацію навчально-виховних закладів республіканського значення тощо. Вища атестаційна комісія проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів.

Міністерству освіти і науки підпорядковуються заклади вищої освіти (академії, університети, інститути, консерваторії, коледжі, технікуми), Академія педагогічних наук та її науково-дослідні інститути.

Організація управлінською діяльністю – цілісне явище, складники якого взаємопов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і ресурсним забезпеченням [6, с. 188].

Саме системний підхід найкраще розкриває сутність системи освіти та її функціональність, завдяки чому можна дослідити взаємодію керуваної та керуючої систем, в основі якої суб'єкт в умовах змін, самозмінюючись, намагається пристосуватися до об'єкта.

Системний підхід дозволяє розглядати систему освіти в цілому й вищої освіти зокрема як

цілісну систему, яка знаходиться в постійній взаємодії підсистем як на мікрорівні (всередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем) [16].

Розвиток освітньої сфери – важливий пріоритет кожної держави, оскільки саме освіта посідає визначальне місце в інтелектуалізації праці, яка впливає на складні процеси трансформації і модернізації сучасного світу, що відбуваються під впливом інтегрованого потенціалу.

Оскільки управління вищою освітою є важливою соціокультурною функцією держави, що визначає перспективи розвитку суспільства, держава зобов'язана ефективно регулювати і модернізаційні процеси в цій галузі, забезпечувати професійну підготовку студентів на інноваційній основі. Проте в системі державного управління модернізацією вищої освіти поки ще відсутні інноваційні механізми впливу [2, с. 57], що потребує посиленої уваги.

Модернізація вищої освіти вимагає формування нової системи об'єктів управління, що пов'язано з реструктуризацією вищих навчальних закладів та їхнього переходу до автономії, в результаті чого з'явилися нові інституціональні об'єкти управління. Формування вищих навчальних закладів, котрі відрізняються за рівнями, ступенями інноваційності програм, що реалізують, масштабами освітньої і наукової діяльності, якісними показниками тощо, призведе до необхідності введення нових структурних підрозділів до існуючих органів управління вищою освітою на різних рівнях управління, які мають відповідати за взаємодію з такими навчальними закладами [16].

Модернізація освітньої системи вищої школи виступає як сукупність принципів і способів дій, спрямованих на організацію ресурсів вищої школи з метою формування, підтримки й розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил і процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку вищої освіти, відповідно до цільових установок суспільства. Цілком очевидно, що досягнення нової якості української освітньої системи, її стійкий розвиток неможливі без настільки ж значущих змін у ній, у процесах і механізмах управління розвитком [17].

За змістом система державного управління включає такі чинники: державні цілі, що визначено в нормативно-правових актах; суб'єкти управління; взаємодія в межах управлінської діяльності; об'єкти управління.

Державне управління модернізацією вищої освіти здійснюється через застосування всіх

аспектів системного підходу: системно-структурного (єдність і взаємодія між складниками системи як умова їхнього функціонування та розвитку); системно-функціонального (взаємозв'язок у функціонуванні компонентів системи); системно-комунікативного (що забезпечує дію та розвиток системи в зовнішньому середовищі); інформаційного як способу зв'язків усіх складників системи; інтеграційного (як системоутворювального і системозберігаючого) тощо.

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості, а також відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти [2].

Трансформаційні зміни в суспільстві, політичні кризові явища, економічна нестабільність держави, неспроможність органів державної влади приймати вчасно ефективні управлінські рішення щодо регулювання системи вищої освіти – все це призводить до зниження якості надання послуг у сфері вищої освіти.

Як і на початку ХХІ ст., так і сьогодні сфера української освітньої політики має такі характерні ознаки: обмежені ресурси, їх переважно нераціональне використання, системний дефіцит бюджетного фінансування, відсутність пріоритетного статусу в суспільстві, низький рівень активності інших учасників освітньої політики тощо [11].

На сучасному етапі інтегрування української вищої освіти до європейського освітнього та соціокультурного простору основними пріоритетними завданнями державного регулювання національної системи вищої освіти є насамперед реорганізація системи управління вищої освіти з метою забезпечення захисту інтересів усіх суб'єктів національної системи вищої освіти України; інтеграція вищої освіти України у світовий і європейський освітньо-науковий простір; створення належного зв'язку між ринком праці та системою вищої освіти; трансформація університетів у центри незалежної думки, спрямованої на модернізацію освітньої галузі України; забезпечення справедливої конкуренції між закладами вищої освіти як запоруки високої якості вищої освіти тощо.

З позицій системного підходу модернізація вищої освіти є цілісним процесом, який охоплює: встановлення взаємозв'язків та взаємодії цих елементів на мікро- і макрорівні; їхній вплив на визначений корисний результат; діяльність державних органів управління в галузі вищої освіти як суб'єктів і об'єктів управління на різних рівнях.

На загальнодержавному рівні формуються основи державної освітньої політики, створюється відповідна законодавча база, визначаються економічні, соціальні та юридичні гарантії реалізації законів, затверджуються загальнодержавні програми розвитку освіти, обсяг фінансування галузі тощо. На цьому рівні, як уже зазначалося, органи управління освітою представлені: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки України, міністерствами і відомствами України, які мають профільні навчально-виховні заклади, та іншими органами, що беруть участь у формуванні державної освітньої політики, розробляють концепції, прогнози, проекти цільових державних програм розвитку, пропозицій і доповнень до законодавчих актів, здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти.

Державна інспекція навчальних закладів України (ДІНЗ України) здійснює державний нагляд (контроль) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності [10].

У структурі системи управління освітою відносини між суб'єктом та об'єктом управління можуть бути реалізовані за принципом субординації (вертикальні зв'язки зі слабким зворотним зв'язком) та координації (різноманітні горизонтальні зв'язки) [4].

Поділ по вертикалі передбачає підпорядкованість органів управління освітою, залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У системі освіти розрізняють поняття адміністративної та функціональної підпорядкованості. Адміністративна підпорядкованість зумовлена наявністю у вищого органу (суб'єкта управління) всіх або переважної більшості важелів керівного впливу, зокрема: вирішення щодо підлеглому органу (об'єкта управління) установчих і кадрових питань, здійснення контролю, отримання звітності,

застосування заходів відповідальності. Функціональна полягає в підпорядкованості в окремій частині діяльності, в межах певної функції [9].

Результатом модернізації управління є розробка та впровадження відкритої демократичної моделі управління, побудованої на основі активної взаємодії із середовищем. Покладені в основу модернізації управління освітою конституційні принципи вимагають чіткого розуміння шляхів і способів їхньої реалізації [12].

Ієрархічна модель управління характеризується слабким зворотним зв'язком, консервативністю під час прийняття управлінських рішень, негнучкістю в процесі їхньої реалізації. Основними недоліками державного регулювання національної системи вищої освіти на цей час можна, зокрема, назвати: недосконалість нормативно-правової бази, яка регулює відносини у сфері вищої освіти; наявність певного дисбалансу між попитом та пропозицією ринку праці; недостатній рівень фінансування системи вищої освіти й недостатній рівень якості вищої освіти, що поки ще не здатний забезпечити конкурентоспроможність національної системи вищої освіти.

Висновки. Таким чином, вважаємо, що з метою інтенсифікації процесу модернізації у вищій освіті України необхідно чітко скоординувати участь усіх управлінських органів різного походження (державних, громадських, самоврядування) в керівництві освітніми змінами й перетвореннями; здійснити поділ управлінської структури по горизонталі, що дасть змогу реалізувати основні функції управління адекватніше й ефективніше. Саме від належного виконання органами державного управління закріплених за ними функцій значною мірою залежить ефективність модернізаційних процесів у системі вищої освіти України та діяльність і розвиток освітньої галузі загалом згідно із сучасними тенденціями та викликами глобалізації.

Список літератури:

1. Гальперіна В.О. Освітня політика в трансформаційному суспільстві: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. канд. філос. наук: 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії»; Ін-т вищ. освіти АПН України. Київ, 2003. 17 с.
2. Григанська С.В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02 «Механізми державного управління»; Класич. приват. університет. Запоріжжя. 2008. 20 с.
3. Кравченко В.М. Модернізація професійної підготовки викладачів вищої школи в умовах магістратури: теорія і практика»: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2016. 375 с.
4. Крисюк С.В. Державне управління освітою: навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Держ. упр. освітою». К.: НАДУ, 2009. 218 с.
5. Курбатова М.В., Дудченко Н.П. Проблемы становления системы частного инвестирования в высшее профессиональное образование. *Университетское управление*. 2003. № 3. С. 22–25.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Атіка, 2005. 240 с.
7. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. *Освіта*. 2002. № 26. 24 квітня – 1 травня. С. 2–4.
8. Обушна Н.І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 36–44. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf>
9. Пилипчук А.Ю. Система освіти як об'єкт інформатизації: структура системи освіти. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2008. № 4. С. 25–32. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/ITZN/em8/content/08paysset.htm>
10. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: Указ від 8 квітня 2011 р. № 438 / Президент України. URL: <http://dinz.gov.ua/index/ua/category/11>
11. Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні»: Постанова від 23 жовтня 2013 р. / Верховна Рада України. URL: <http://profspilka.kiev.ua/soc-zahust/other/3159-rekomendaciyi-parlamentskih-sluhan-na-temu-dostupnst-ta-yakst-zagalnoyi-serednoyi-osvti-stan-shlyahi-polpshennya.html>
12. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н.Г. Протасової. К.; Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
13. Себкова Х. Акредитація і забезпечення якості вищої освіти в Європі. *Вища школа*. 2006. № 2. С. 77–84.
14. Скотт П. Глобалізація і університет. *ВВШ «Alma Mater»*. 2000. № 4. С. 3–8.
15. Соболев В.С., Степанов С.А. Концепция, модель и критерии эффективности внутривузовской системы управления качеством высшего профессионального образования. *Университетское управление*. 2004. № 2. С. 26–30.
16. Тамм А., Поступна О. Вища освіта як об'єкт державного управління. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/02.pdf>
17. Тімар Т.Б., Кіпр Д.Л. Як домогтися досконалості в освіті; пер. з англ. А. Кам'янець; наук. ред. П. Хобзей. Л.: Літопис, 2004. 174 с.
18. Усов М.А. Теоретические основы формирования системы управления качеством профессионального образования. *Экономика образования в системе социальных координат: тезисы докладов региональной научно-практической конференции*. Тамбов, 2006. С. 330–332.
19. Филиппов В.М. Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования. *Университетское управление*. 1998. № 1. С. 7–9.
20. Філософські засади моделювання системи освіти в XXI столітті. URL: <http://info-library.com.ua/books-text-4039.html>
21. Яковенко Л.І., Пашенко О.В. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань. Полтава: Скайтек, 2011. 216 с.

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье освещены научные взгляды на отдельные аспекты государственного регулирования процесса модернизации в системе высшего образования; определены основные задачи по реформированию образования; очерчена структура государственного управления модернизацией высшего образования Украины; выяснены основные структурные особенности государственного управления модернизационными процессами в высшем образовании в современных условиях.

Ключевые слова: *высшее образование, государственное управление, модернизационные процессы, развитие, структура управления, функции государственного управления, управленческий механизм.*

THE STRUCTURAL AND FUNCTIONAL FEATURES OF THE STATE MANAGEMENT OF MODERNIZATION PROCESSES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

The article covers the scientific views on certain aspects of state regulation of the process of modernization in the system of higher education; the main tasks for reforming the educational branch are determined; outlined the structure of public administration for the modernization of higher education in Ukraine; The basic structural features of the state management of modernization processes in higher education in modern conditions are determined.

Key words: *higher education, state administration, modernization processes, development, management structure, functions of public administration, management mechanism.*

Алебрі Мохамед Абдулла

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ВОДОСХОВИЩ У РІЗНИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

Зазначено, що в Україні склалися надзвичайно тривожні тенденції деградації біологічного різноманіття. Природні системи в найбільш перетворених людиною регіонах, екосистеми ряду річок і озер, численні морські екосистеми або наближаються до катастрофічного стану, або вже зруйновані і втратили здатність до самопідтримки. Здійснено декомпозицію основних джерел інвестицій у водогосподарський комплекс України на державному рівні, визначено платіжні та збори (рентна плата) за водокористування й забруднення водних ресурсів (отримувачі – державний бюджет, фонд охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів, місцеві бюджети відповідного рівня).

Ключові слова: соціально-еколого-економічні тенденції, водосховища, регіон, екосистема, водогосподарський комплекс, водно-ресурсний потенціал, водоохоронні заходи, водні ресурси, еколого-економічний моніторинг.

Постановка проблеми. Природні екосистеми є основою і головною умовою формування здорового середовища проживання людини. Саме середоутворюючі та кліматоутворюючі функції природних екосистем забезпечують умови, придатні для життя людини та сталого розвитку економіки, а саме: нормальний газовий баланс атмосфери, стійкий клімат, чисту воду і родючі ґрунти.

В Україні склалися надзвичайно тривожні тенденції деградації біологічного різноманіття. Природні системи в найбільш перетворених людиною регіонах, екосистеми ряду річок і озер, морські екосистеми або наближаються до катастрофічного стану, або вже зруйновані і втратили здатність до самопідтримки. Деякі типи екосистем (стеги, лісостеги і широколисті ліси європейської частини країни) перебувають на межі зникнення. Регіони, де природні системи зруйновані і не здатні виконувати свої середоутворюючі функції, стають зонами екологічного неблагополуччя. На цих територіях катастрофічно погіршується здоров'я людей, внаслідок чого вони втрачають роботу і засоби до існування. Вартість заходів щодо збереження природних систем багаторазово нижче, ніж витрати на їх відновлення, яке часто виявляється практично неможливим в майбутньому.

Стан популяцій промислових звірів, птахів і гідробіонтів також викликає побоювання. Погіршення стану навколишнього природного середовища протягом 70–80-х рр. ХХ століття, значне зростання браконьєрства в умовах зниження рівня

життя населення і ослаблення держконтролю за використанням біоресурсів на початку 90-х рр. призвели до скорочення чисельності багатьох рідкісних видів тварин і птахів [1, с. 89]. Нелегальний промисел ряду видів (осетрові, ряд далекохідних риб та інших водних організмів) отримав промислові масштаби і спричинив катастрофічне зниження їх чисельності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми досягнення та підтримання стану екологічної безпеки як одного з аспектів загальної теорії та практики державного управління були предметом наукових досліджень Г. Бачинського, В. Білоуса, В. Богдановича, Ф. Канака, М. Кисельова, В. Князева, Н. Нижник, Ю. Пахомова, О. Стегнія, Г. Ситніка, Р. Скулімовського.

Постановка завдання. Метою статті є огляд, аналіз впливу водосховищ на навколишнє середовище та всі компоненти літосфери, гідросфери, атмосфери і біосфери, що утворюють природо-господарське середовище прилеглих територій, тобто на геодинамічні умови і рельєф, режим підземних вод, клімат, ґрунти, рослинність і тваринний світ, а також визначення концепції інформатизації суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Галузі народного господарства по впливу на навколишнє середовище різняться досить істотно як за об'ємними, так і за питомими показниками, за типами і об'єктами впливів, за їхніми характеристиками, за збитком, що наноситься доквіллю

і здоров'ю людей і, як наслідок, соціально-еколого-економічного збитку.

Спад виробництва з'явився головною причиною скорочення негативного впливу на навколишнє середовище в 90-і рр. минулого століття, однак за помітного скорочення валових показників забруднення питомі показники збільшилися. У даний час на одиницю ВВП припадає більше витрат енергії та природних ресурсів, викидів і скидів забруднюючих речовин, твердих відходів виробництва, ніж у 1990 р. [2, с. 154] Головна причина – структурна нерівномірність спаду: скорочення виробництва в найменшій мірі торкнулося так званих «природоємних галузей», а криза найбільш деструктивно позначилася на стані господарюючих суб'єктів обробних виробництв. Спроба забезпечити економічний підйом за рахунок посилення експлуатації старого обладнання може призвести не тільки до подальшого зростання питомих, а й до збільшення абсолютних показників впливу на навколишнє середовище через фізичний знос основних фондів і їх абсолютно недостатнє поновлення в 90-х рр. ХХ століття [3].

Великі водосховища надають істотні різноспрямовані впливи практично на всі компоненти літосфери, гідросфери, атмосфери і біосфери, що утворюють природогосподарське середовище прилеглих територій, тобто на геодинамічні умови і рельєф, режим підземних вод, клімат, ґрунти, рослинність і тваринний світ. В областях із помірним кліматом створення водосховищ часто може викликати зниження біологічного різноманіття та продуктивності екосистем, що знаходяться в ареалі даних водних об'єктів. Найважливішою причиною цього є затоплення долин, що характеризуються максимальним видовим розмаїттям і високою чисельністю багатьох видів тварин.

Якщо на рівнинах прибережні ділянки водосховищ можуть частково компенсувати для деяких видів тварин втрату долинних біотопів, то в горах така втрата часто непоправна, тому деструктивний вплив гірських водосховищ на тварин проявляється тут особливо яскраво.

Необхідно розглянути комплекс еколого-економічних проблем, що склалися на водосховищах України. Актуальність подібного дослідження підтверджується, по-перше, характером природокористування в даних регіонах, де водосховища виступають основою енергетичного потенціалу, по-друге, інтегрованістю штучних водойм у систему індустріального виробництва, за якої саме водосховища є основними водними ресурсами промисловості.

Протягом 70–90-х років ХХ ст. вченими [4, с. 154] аналізувалися зміни гідрохімічного складу водосховищ і річок у зв'язку з їх забрудненням. Дослідження свідчать, що якість води в окремі періоди у водоймах погіршується. Спостерігається дефіцит кисню, збільшується концентрація органічної речовини, мінералізація, вміст біогенних елементів. Крім того, ускладнюється використання стоку, виникають проблеми в питному і технічному водопостачанні, пов'язані зі збільшенням витрат по очищенню води до рівня відповідності санітарно-гігієнічним нормам [5, с. 85].

З урахуванням вищевикладеного представляється можливим сформулювати такі основні висновки:

1. Управління українськими водосховищами здійснюється в значній мірі без урахування еколого-економічного чинника. Це призводить до потрапляння у водосховища продуктів техногенезу, які, концентруючись в обмеженому обсязі, значно перевищують нормативно допустимі значення. З метою забезпечення прийнятної якості води у водосховищі необхідний спеціальний контроль за тими видами господарської діяльності, які можуть призвести до забруднення річок і струмків, а також масового порушення екосистем водозбірного басейну [6, с. 190]. Підвищені вимоги до збереження природного середовища повинні враховуватися і під час видачі ліцензій на ведення господарської діяльності в межах водозбірних басейнів водосховищ.

2. Доцільним є створення системи еколого-економічного моніторингу, необхідної для організації ефективної охорони екосистем у будь-якій зоні інтенсивного техногенного впливу на природні комплекси. Зона впливу водосховищ не є винятком. В умовах динамічних просторово-часових змін в екосистемі ареалу водосховища комплекс таких спостережень дозволить оперативно коригувати характер природокористування.

3. Як показує практика, потенціал українських водосховищ не використовується в повному обсязі. Узбережжя водосховищ можуть стати традиційними місцями відпочинку для жителів регіону і основою розвитку курортно-рекреаційного бізнесу регіону. Згідно зі світовою практикою останніх років наявність ділянок дикої природи і особливо охоронюваних природних територій підвищує соціально-економічну цінність і суспільну значимість зон рекреації. Активізація туристичної діяльності буде також сприяти збільшенню рибопродуктивності водосховища. Це створить

можливість організації спортивного рибальства [7]. Наявність необхідної інфраструктури туризму і програм з регулювання рекреаційного навантаження дозволить, зберігаючи еколого-економічний баланс, значно стимулювати фінансово-інвестиційну привабливість українських регіонів.

4. Сучасна водогосподарська практика свідчить про те, що велике регіональне водосховище здатне вплинути на соціально-еколого-економічну обстановку в Україні.

4. Слабке використання вторинних ресурсів. Переробка вторинних ресурсів є в цивілізованих країнах вигідним видом бізнесу, що користується різноманітними державними преференціями. Внаслідок цього частка безповоротних відходів має тенденцію до скорочення. У результаті дії всіх перерахованих вище факторів в економіці України не відбувається характерне для всіх розвинених країн зниження темпів розвитку добувної промисловості та скорочення видобутку найважливіших видів ресурсів [8, с. 99].

Настільки своєрідна структура української економіки склалася під впливом як об'єктивних, як і суб'єктивних факторів. До числа перших можна віднести технологічну відсталість українського сільського господарства, що не дозволяє ефективно використовувати видобувні ресурси, а також виключне багатство і різноманітність ресурсів.

Висновки. Основним усталеним джерелом інвестицій у водогосподарський комплекс України (далі – ВГК) на державному рівні є платежі та збори (рентна плата) за водокористування й забруднення водних ресурсів (отримувачі – державний бюджет, фонд охорони навколишнього природного середовища всіх рівнів, місцеві бюджети відповідного рівня). Така система стимулює водокористувачів здійснювати заходи щодо раціонального використання й охорони водно-ресурсного потенціалу [9, с. 101]. Водночас отримані державою кошти спрямовуються на фінансування водогосподарських та водоохоронних заходів. У такій системі під термін *інвестиційні проекти* підпадають державні, галузеві та регіональні програми, що стосуються розвитку водогосподарського комплексу, забезпечення його

модернізації, вдосконалення структури відповідних органів управління.

У цій сфері одним із важливих факторів використання інвестиційного потенціалу, виходячи з термінологічних визначень, слід вважати як оптимальну схему перерозподілу коштів між фінансуванням актуальних завдань та напрямів щодо покращення системи ВГК і контролю стану водних ресурсів, так і об'єктивний та зважений перерозподіл цілей і обов'язків між державними органами та структурами, що задіяні у водному секторі.

Джерелом отримання закордонних фінансових інвестицій на сьогодні є спільні програми та заходи із зовнішніми учасниками, особливо сусідніми державами, які використовують ті ж транскордонні водні ресурси або зацікавлені в розвитку певних сфер ВГК у нашій державі. Враховуючи транскордонний статус основних річкових басейнів в Україні, створення привабливих умов для залучення іноземних інвестицій у забезпечення сталого функціонування водогосподарської інфраструктури є значною мірою актуальним і перспективним. Таким чином, у цьому напрямку запорукою надходження інвестицій є поглиблення міжнародного співробітництва у сфері охорони та сталого використання транскордонних водних ресурсів.

Погіршення стану водогосподарського комплексу відбулося внаслідок недостатнього фінансування проектів його модернізації, реконструкції та технічного переоснащення, а також інституціональних розривів між вітчизняною системою управління водними ресурсами та водокористуванням і передовим закордонним досвідом регулювання освоєння водно-ресурсного потенціалу та відведення стічних вод. Такі негативні тенденції вимагають трансформації інституціонального середовища управління водогосподарським комплексом та інвестиційного забезпечення сфери водокористування, що дасть можливість адаптувати водний сектор до сучасних вимог еколого-безпечного водокористування, розширити спектр форм, методів та джерел інвестиційного забезпечення реалізації водогосподарських та водоохоронних проектів.

Список літератури:

1. Обухов Є.В. Забезпеченість населення України водними ресурсами на початку 2014 року. *Мат. ІХ міжд. наук.-прак. конф. «Проблеми екологічної безпеки та розвитку морехозяйственного и нефтегазового комплексов»*. Одеса. УОМАНЭБ Пассажа, 2015. С. 86–91.
2. Обухов Є.В. Надгранично недопустимі концентрації забруднювальних речовин в стічних водах басейнів основних українських річок. *Український гідрометеорологічний журнал*. 2012. № 10. С. 153–157.
3. Федоненко О.В., Єсіпова Н.Б., Шарамок Т.С., Маренков О.М. Гідроекологічний стан Каховського водосховища URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Chem_Biol/pbte/2010_15_2/Fedonen.pdf

4. Лянзберг О.В., Суслык М.В. Комплексна екологічна оцінка якості води на прикладі Каховського водосховища. *Зб. тез та наук. статей за мат. ІV між. еколог. форуму «Чисте МІСТО. Чиста РІКА. Чиста ПЛАНЕТА»*. Херсон. ХТСП. 2012. С. 153–157.

5. Стрельца Б.И. Справочник по водным ресурсам. К. Урожай. 1987. 304 с.

6. Обухов Є.В., Окулович М.Р. Витрати води на шлюзування як витратна складова водних балансів дніпровських водосховищ. *Український гідрометеорологічний журнал*. 2008. № 3. С. 189–196.

7. Директор Каховской ГЭС Сергей Бородаенко: «Собираемся строить вторую ГЭС». URL: <http://khersonline.net/intervyu/642%20direktor%20kahovskoy%20ges%20sergey%20borodaenko%20sobiraem%20stroit%20vtoru%20ges.html>

8. Шевчука В.Я. Рекомендації щодо поліпшення екологічного стану прибережних територій дніпровських водосховищ. К. КСП. 1999. 182 с.

9. Яцик А.В., Грищенко Ю.М., Волкова Л.А., Пашенюк І.А. Водні ресурси: використання, охорона, відтворення, управління: підруч. К. Генеза, 2007. 360 с.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ВОДОХРАНИЛИЩ В РАЗНЫХ РЕГИОНАХ УКРАИНЫ

Отмечено, что в Украине сложились чрезвычайно тревожные тенденции деградации биологического разнообразия. Природные системы в наиболее преобразованных человеком регионах, экосистемы ряда рек и озер, многие морские экосистемы или приближаются к катастрофическому состоянию, или уже разрушены и потеряли способность к самоподдержанию. Осуществлена декомпозиция основных источников инвестиций в водохозяйственный комплекс Украины на государственном уровне, определены платежи и сборы (рентная плата) за водопользование и загрязнение водных ресурсов (получатели – государственный бюджет, фонд охраны окружающей природной среды всех уровней, местные бюджеты соответствующего уровня).

Ключевые слова: социально-эколого-экономические тенденции, водохранилища, регион, экосистема, водохозяйственный комплекс, водно-ресурсный потенциал, водоохраные мероприятия, водные ресурсы, эколого-экономический мониторинг.

SOCIO-ECOLOGICAL-ECONOMIC TRENDS OF DEVELOPMENT OF WATER SUPPLY IN VARIOUS REGIONS OF UKRAINE

It is noted that extremely alarming tendencies in the degradation of biological diversity have emerged in Ukraine. Natural systems in the most transformed human regions, ecosystems of a number of rivers and lakes, many marine ecosystems or are approaching a catastrophic state, or have already been destroyed and lost the ability to self-support. It is determined that natural systems in the most transformed human regions, ecosystems of a number of rivers and lakes, many marine ecosystems or are approaching a catastrophic state, or have already been destroyed and lost the ability to self-support. Decomposition of the main sources of investment in the water sector of Ukraine at the state level determines payments and fees (rent) for water use and pollution of water resources (recipients - the state budget, the environmental protection fund of all levels, local budgets of the corresponding level).

Key words: socio-ecological and economic tendencies, reservoir, region, ecosystem, water management complex, water resources potential, water protection measures, water resources, ecological and economic monitoring.

Алхемері Мохаммед Алі

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ТЕНДЕНЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ АНТИКРИЗОВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ

У статті досліджуються теорії антикризового публічного управління. Автором визначено сучасні засади реалізації механізмів антикризового публічного управління. Розглянуто традиційну парадигму антикризового управління. Визначено основні принципи реалізації механізмів антикризового публічного управління територією. У статті автором надано характеристику парадигмі інтегральної протидії кризовим явищам, яка має ґрунтуватися на принципах комплексного використання методів теорії і практики управління та інтеграції наукових знань різних дисциплін. Автором наголошено, що в умовах інституційних реформ зростає роль антикризового публічного управління як комплексу теоретико-методологічних положень про ефективну протидію кризовим явищам, які виникають на різних етапах розвитку соціально-економічних систем.

Ключові слова: антикризове управління, публічне управління, криза, механізми управління, державна політика, антикризове публічне управління.

Постановка проблеми. Динамічні зміни господарського, технологічного, соціального, політичного життя стрімко формують нові загрози, нові можливості, активізують поточні та провокують нові кризові явища, які складним чином накладаються на циклічний характер економічних процесів.

Становлення України як європейської держави зумовлює потребу проведення реформ у сфері антикризового публічного управління. Невисокий рівень ефективності управління соціально-економічними процесами, незадовільна якість управлінських послуг, неефективне використання коштів платників податків, низький рівень довіри населення до органів державної влади є тими факторами, які визначають необхідність удосконалення системи антикризового публічного управління в Україні. При цьому доцільно скористатися досвідом реформування антикризового публічного управління територіями в інших країнах, що дозволить як дослідити кращі світові практики в цій сфері та визначити перспективи їх подальшої адаптації до вітчизняних умов, так і дасть можливість уникнути деяких негативних наслідків реорганізації системи управління, з якими стикнулися інші держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нова система публічного управління має відповідати критеріям соціальної ефективності та результативності. Модернізація управлінської діяльності

та всієї системи державного управління повинна бути орієнтована на реалізацію соціальних цінностей, на досягнення соціальних ефектів, здатних зробити життя кожної людини більш гідною, вільною, а відносини між людьми – більш справедливими і рівноправними.

Необхідність антикризового публічного управління територіями була давно обґрунтована теоретично і підтверджена всією світовою господарською практикою XIX – XX століть, як в Європі, так і в США. Це управління завжди має місце, але характер державного втручання в економіку, його принципи, форми й методи залежать від конкретної історичної ситуації, особливостей країн і регіонів, концепцій про роль держави в суспільстві. Державний сектор у всіх країнах виконує важливу макрорегулюючу функцію, створюючи і забезпечуючи сприятливі умови діяльності ринкової економіки. На практиці немає чисто ринкової (приватної) економіки, але існує змішана державно-ринкова економіка, де ринок – основний виробник і реалізатор товарів та послуг, а держава – його регулюючий агент і важливий суб'єкт господарювання.

Вітчизняною наукою здійснено велику кількість розробок за напрямом визначення механізмів антикризового публічного управління територіями, серед яких такі науковці, як: Адамовська В. [1], Бобровська О. [2], Гук О. [3], Коновал В. [4], Кухарева Г. [5], Мороз В. [6], Павлюк Н. [7], Приходченко Л. [8], Сапа Н. [9], Федорчак В. [10].

Постановка завдання. Метою статті є визначення тенденцій реалізації сучасних механізмів антикризового публічного управління територіями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічна влада представляє собою функціональне явище, що постійно розвивається та проявляється в історично сформованому соціумі, існуючому в межах певної території. Сутність публічної влади проявляється в трьох формах (безпосереднє народовладдя, народне представництво, непередставницьке народовладдя (професійне управління)). Крім того, публічна влада може поділятися на чотири види: публічна влада громадських об'єднань, муніципальна, державна, наддержавна. У цьому випадку підставою для розподілу служить певна політико-територіальна спільність людей, яка виступає як джерело влади відповідного виду. У кожному з чотирьох видів публічної влади можуть проявлятися її форми [8, с. 6].

У даний час в процесі диференціації теорій антикризового публічного управління сформувався безліч окремих відносно самостійних напрямків досліджень, які необхідно класифікувати.

Так, за часом впливу можна виділити два напрямки диференціації теорії антикризового управління – короткострокове (оперативне) і довгострокове (стратегічне) управління. У ряді праць увага вчених концентрується на стратегічних аспектах антикризового управління, таких як стратегічний контроль, стратегія фінансового оздоровлення і реструктуризації підприємств, стратегія запобігання банкрутству, концепція стратегічного розвитку кризового підприємства, стратегічний шлях оновлення і розвитку економіки України.

Водночас безліч праць присвячено дослідженню методів антикризового управління, що реалізуються в короткостроковий період часу. На думку В.С. Адамовської, головна особливість управління в умовах кризи – жорстке обмеження часу. В одних випадках це загрожує процедурою банкрутства, в інших – термінами зовнішнього управління. Щоб укластися в ці терміни, рішення повинні швидко прийматися і реалізовуватися. У разі переходу підприємства до кризового стану довгостроковий аспект втрачає свою актуальність («немає майбутнього»), а в короткостроковому аспекті критерієм стає максимізація або економія коштів [1, с. 65].

Механізми антикризового публічного управління повинні реалізовуватися як в короткостроковий період часу (з метою якнайшвидшої стабілізації фінансового становища), так і в довгостроковій перспективі (з метою забезпечення сталого поло-

ження підприємств на ринку і недопущення повернення до стану кризи).

Істотного розвитку отримав галузевий напрям теорії антикризового публічного управління. За галузями економіки широко диференційованими напрямами антикризового управління є антикризове управління в промисловості, в будівництві, в сільському господарстві, і у сфері послуг (у тому числі банківських).

Наукові праці, присвячені антикризовому управлінню, можна класифікувати за сферами знання, в межах яких проводяться дослідження. Так, деякі з них висвітлюють проблеми антикризового публічного управління у сфері економіки й управління організацією, маркетингу, бухгалтерського обліку та аудиту, оподаткування, математики, права, психології, консалтингу тощо [1; 4; 6; 8].

За рівнем формалізації можна виділити два напрямки диференціації наукової теорії антикризового публічного управління: дослідження формалізованих методів антикризового управління (регламентованих законодавчо) і неформалізованих методів, тобто нерегламентованих законодавчо, авторських методів [3, с. 25].

Залежно від використання нововведень у теорії антикризового управління виділяються два напрямки диференціації: антикризове управління, засноване на впровадженні інновацій і антикризове управління, засноване на традиційних методах управління [5, с. 108].

Використання зарубіжного досвіду, покладене в основу класифікації напрямків теорії антикризового управління, дозволяє поділити праці українських вчених на дві групи: дослідження, в яких велика увага приділяється вивченню зарубіжного досвіду антикризового управління і можливості його застосування в українських умовах, і наукові праці, автори яких акцентують увагу на особливостях української економіки і розробці вітчизняних механізмів антикризового публічного управління [3, с. 110].

Дослідження у сфері механізмів антикризового публічного управління можна класифікувати за об'єктами антикризового управління або за категоріями неспроможних боржників. До об'єктів антикризового публічного управління відносяться: фізичні особи, в тому числі індивідуальні підприємці та громадяни, які не є підприємцями; юридичні особи (загальний випадок банкрутства) й окремі категорії організацій-боржників, такі як фінансові організації, стратегічні організації, сільськогосподарські організації, суб'єкти природних монополій; галузі економіки, регіони; суверенні держави.

Класифікація напрямків наукових досліджень у сфері антикризового управління може бути складена на основі виділення суб'єктів антикризового управління, які беруть участь у даному процесі. Такими суб'єктами можуть виступати: боржник, конкурсні кредитори, керівництво і працівники кризової організації (організації-боржника), засновники (учасники) організації-боржника, уповноважені органи державної влади [6, с. 62].

У результаті диференціації наукового знання, що зумовило відособлене поглиблене вивчення проблем механізмів антикризового публічного управління, сформувалися нові діалектичні протиріччя і процес діалектичної протидії за принципом «теза – антитеза» повторився знову, на більш високому рівні розвитку.

Відповідно до закону діалектики, процес протидії «тези» і «антитези» може повторитися на мегарівні, коли досягнутий «синтез» може стати першою сходинкою нової діалектичної тріади, якщо виявиться одностороннім та сформованим протягом певного часу під впливом нових чинників, що потребують удосконалення наукового знання. У цьому випадку знову виникне «опозиція», а значить «синтез» можна буде розглядати як «нову тезу», яка спровокувала появу «нової антитези».

Таким чином, у розвитку теорії антикризового публічного управління досягнутий «синтез» зумовив диференціацію наукового знання, яка у свою чергу стала причиною виникнення нових діалектичних протиріч.

На відміну від традиційної парадигми антикризового управління нова наукова парадигма, вважаємо, має ґрунтуватися на принципах:

– комплексного використання методів теорії і практики управління, що забезпечують можливість ефективної протидії кризовим явищам на будь-якому етапі розвитку кризи: від прогнозування виникнення кризових явищ у віддаленому майбутньому до подолання наслідків кризи і запобігання його виникнення в майбутньому;

– інтеграції наукових знань різних дисциплін, які вивчають кризові явища в системах різного роду: соціально-економічних, технічних, геофізичних і біологічних, з метою пошуку нових методів дослідження і протидії економічним кризам.

Вказану парадигму можна позначити як парадигму інтегральної протидії кризовим явищам.

Парадигма інтегральної протидії кризовим явищам – це система концепцій і методологій, що утворює модель постановки і вирішення проблем протидії кризовим явищам, що виникають у соціально-економічних системах різних рівнів (мікро-;

мезо-; макро- і мега-), а також в інших системах: технічних, геофізичних, біологічних, на основі встановлення загальних закономірностей виникнення і розвитку криз і загальних підходів у методології їх дослідження.

При цьому парадигма інтегральної протидії кризовим явищам, що відображає міждисциплінарний синтез наукового знання, ймовірно, знайде своє втілення в новій науковій дисципліні, яка могла б отримати назву «теорія криз», або «кризосонологія». Дане припущення ґрунтується, по-перше, на логіці діалектичного аналізу тенденцій розвитку наукового знання про антикризове управління, по-друге, стало результатом проведення аналогій з процесом формування ряду наукових дисциплін, які інтегрували міждисциплінарне знання, таких як синергетика, кібернетика, теорія катастроф тощо.

У рамках нової парадигми протидії кризовим явищам теорію антикризового управління можна буде розглядати як частину загальної теорії криз. Поява терміна «антикризове управління» у вітчизняній економічній літературі і діловій практиці пов'язана з реформами української економіки і подальшим настанням глибокої і тривалої економічної кризи. Разом із тим кризові ситуації в економіці нашої країни виникали і до реформ 90-х років, хоча вітчизняні економісти і не вживали поняття «криза» щодо економічного розвитку радянської держави.

Економічна історія свідчить про те, що кризи – це невід'ємна частина розвитку економіки будь-якої держави, де є виробництво товарів і товарно-грошові відносини. Виникнення криз у розвитку соціально-економічних систем є об'єктивною закономірністю, оскільки динаміка економіки не може бути весь час позитивною. Хвилеподібний розвиток економіки переконливо доведений теоріями економічних циклів.

Затребуваність створення ефективного механізму протидії економічним кризам, що часто виникають (на всіх рівнях економіки: від організації до світової економічної системи), і інтенсивний розвиток теорії управління створили об'єктивні передумови для виникнення нового наукового напрямку – антикризового управління.

Г.П. Кухарева відносить до числа основних принципів реалізації механізмів антикризового управління територією такі:

1. Принцип єдності цілей управління на різних рівнях ієрархії органів державної влади.

2. Принцип адекватності. Методи розробки і прийняття рішень у кризовій ситуації повинні бути адекватні реальній ситуації. Антикризові керівники

повинні володіти більш високим рівнем кваліфікації, в порівнянні з керуючими у звичайних умовах, для того, щоб швидко й адекватно реагувати на зміну зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на розвиток території.

3. Принцип системного підходу до вирішення поставлених завдань. Система антикризового управління розвитком території розглядається як складна соціально-економічна система, що побудована як сукупність функціональних підсистем (підсистеми антикризового управління власністю, житлово-комунальним господарством, містоутворюючими підприємствами, соціальною сферою тощо). Тому необхідно постійно аналізувати політичні, соціальні, економічні, фінансові, екологічні, правові, техногенні та інші фактори, які впливають на кожну із цих підсистем та в сукупності забезпечують сталий розвиток території.

4. Принцип цілеспрямованості. Антикризове управління може бути ефективно тільки за наявності глибоко розробленого плану фінансового оздоровлення території, що базується на місії території.

5. Принцип провідної ланки. У силу багатоаспектності і різноплановості процесу антикризового управління необхідно вибирати і реалізовувати реально досяжні цілі. Як правило, за наявності двох рівнозначних цілей пріоритет належить найближчій з них – забезпеченню поточних платежів.

6. Принцип оптимальності. У процесі розробки і прийняття управлінських рішень необхідно визначити деякі критерії оптимальності. Кожне рішення приймається таким чином, щоб обраний критерій оптимальності мав екстремальне значення за деяких обмежувальних умов. Різні обмеження та їхні комбінації зумовлюють різні варіанти управлінських рішень [5, с. 109].

Вважаємо, що кожний з описаних вище напрямків формування сучасної системи антикризового публічного управління територією, безумовно, вимагає більш детального опрацювання й уточнення. Зокрема, вважаємо за доцільне доповнити класифікацію принципом адаптивності.

З нашої точки зору, принцип адаптивності відображає здатність органів державної влади оперативіно пристосовуватися до умов динамічного середовища. На практиці це має реалізуватися в розробці програм з антикризового управління територією, що передбачають оптимальний, песимістичний і якийсь «середній» розвиток ситуації. Перераховані вище принципи можуть лягти в основу реалізації механізмів антикризового публічного управління на регіональному рівні,

визначаючи цілі і завдання антикризового публічного управління регіоном.

Розвиток наукової теорії антикризового публічного управління в сучасній Україні має яскраво виражений діалектичний характер. У зв'язку з кризовим станом більшості українських організацій ряд вітчизняних економістів під антикризовим публічним управлінням стали мати на увазі управління в умовах кризи, яка вже настала, вихід з якої можливий тільки через банкрутство організації з подальшою її реорганізацією. Такий підхід до формування концепції антикризового публічного управління можна назвати «вузьким» і розглядати як «тезу» – вихідне судження (подання) про сутність антикризового управління.

Проблеми формування наукової концепції антикризового публічного управління викликали гостру дискусію серед економістів, основними об'єктами якої стали питання визначення так званої «ніші» антикризового менеджменту, тобто його ролі й місця в теорії і практиці менеджменту, а також шляхів підвищення його ефективності, що зумовило появу різних підходів до формування наукової концепції антикризового публічного управління. Аналіз праць, присвячених антикризовому публічному управлінню, дозволяє зробити висновок про те, що в українських економістів немає єдиної позиції з проблеми формування його наукової концепції. Однак це не означає, що підходи до створення концепції антикризового управління є взаємовиключними. Існування різних підходів відображає широкий спектр досліджуваних у межах антикризового управління проблем і різноманітність думок учених щодо шляхів їх вирішення, що дозволяє говорити не про взаємне виключення, а про діалектичну єдність різних точок зору українських учених.

Висновки. Отже, інституційні перетворення в Україні, що здійснюються з метою модернізації економіки і державного управління, ставлять нові завдання перед наукою про публічне управління і визначають нові напрями наукових досліджень. В умовах інституційних реформ зростає роль антикризового публічного управління як комплексу теоретико-методологічних положень про ефективну протидію кризовим явищам, які виникають на різних етапах розвитку соціально-економічних систем. Інституційні перетворення, які здійснюються в складних умовах економічної дестабілізації у світі, вимагають розробки таких механізмів антикризового публічного управління, які дозволяли б ефективно протистояти негативному впливу чинників кризи, як зовнішніх, так і внутрішніх, і забезпечувати можливість успішної реалізації реформ.

Список літератури:

1. Адамовська В.С. Публічне управління та адміністрування в контексті державного та регіонального управління. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. С. 64–73.
2. Бобровська О. Механізм системного управління процесами розвитку територій регіонів: концептуалізація конструювання і побудови. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 2. С. 48–55.
3. Гук О. Синергетична модель дослідження публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 24–29.
4. Коновал В.О. Рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням. *Молодий вчений*. 2017. № 10. С. 765–774.
5. Кухарева Г.П. Впровадження світової теорії та практики при реформуванні публічного управління України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 106–111.
6. Мороз В.В., Клиновий Д.В. Фінансово-правова складова євроінтеграційного механізму управління природними ресурсами в публічній сфері. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. Вип. 1. С. 61–84.
7. Павлюк Н.В. Децентралізація влади як основа удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 183–190.
8. Приходченко Л.Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 2. С. 5–14.
9. Сапа Н.В. Правові засади реалізації механізму антикризового державного управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1. С. 76–84.
10. Федорчак В.В. Аналіз й оцінка особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 6. С. 49–51.

**ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ
АНТИКРИЗИСНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ**

В статье исследуются теории антикризисного публичного управления. Автором определены современные основы реализации механизмов антикризисного публичного управления. Рассмотрена традиционная парадигма антикризисного управления. Определены основные принципы реализации механизмов антикризисного публичного управления территорией. В статье автором охарактеризована парадигма интегрального противодействия кризисным явлениям, которая должна основываться на принципах комплексного использования методов теории и практики управления и интеграции научных знаний различных дисциплин. Автором отмечено, что в условиях институциональных реформ возрастает роль антикризисного публичного управления как комплекса теоретико-методологических положений об эффективном противодействии кризисным явлениям, которые возникают на разных этапах развития социально-экономических систем.

Ключевые слова: антикризисное управление, публичное управление, кризис, механизмы управления, государственная политика, антикризисное публичное управление.

**TRENDS OF REALIZATION OF MODERN MECHANISMS
OF ANTI-CRISIS PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIES**

The article examines the theory of public crisis management. The author identifies the modern bases for the implementation of anti-crisis public administration mechanisms. The traditional paradigm of crisis management is considered. The basic principles of the implementation of the mechanisms of public crisis management of the territory are defined. In the article, the author characterized the paradigm of integrated counteraction to crisis phenomena, which should be based on the principles: the integrated use of methods of theory and practice of management, and the integration of scientific knowledge of various disciplines. The author noted that in the context of institutional reforms, the role of anti-crisis public administration is increasing as a complex of theoretical and methodological provisions on effective response to crisis phenomena that arise at different stages of the development of socio-economic systems.

Key words: crisis management, public administration, crisis, management mechanisms, public policy, anti-crisis public management.

Голяшкіна О.А.

Національна академія державного управління
при Президентові України

ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ В МЕХАНІЗМІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглянуто роль судової влади в механізмі державного управління щодо виконання функції судового контролю. Визначено суть, форми та засади участі органів судової влади у формуванні та реалізації антикорупційної політики держави, в тому числі в механізмі запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Ключові слова: суд, Конституційний Суд, конфлікт інтересів, приватний інтерес, публічна служба, посадова особа, державне управління.

Постановка проблеми. За змістом Конституції України ключова роль у механізмі публічного (державного) управління належить судовій владі, основне соціально-політичне (функціональне) призначення якої полягає у здійсненні правосуддя, під яким на найвищому рівні теоретичного узагальнення треба розуміти діяльність спеціально уповноважених органів державної влади (судів) по вирішенню різноманітних правових конфліктів, які виникають між учасниками суспільних відносин у процесі реалізації норм права, змістом якого є практичне втілення їхніх приписів у життя у формі виконання, додержання, використання та застосування. У загальному вигляді основне соціально-політичне (функціональне) призначення судової влади полягає насамперед в охороні врегульованих нормами права суспільних відносин від порушень з боку будь-яких суб'єктів права – органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, підприємств, установ та організацій, а також громадян та їхніх об'єднань. Саме тому в літературі головною функцією судової влади, в якій відображається її основне соціально-політичне призначення, вважається «захист права» [5, с. 49] чи «забезпечення панування права» [10, с. 600]. Вона є складовою частиною правоохоронної функції держави, зміст якої в тому чи іншому варіанті зводиться до охорони правопорядку, забезпечення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина [11, с. 204; 12, с. 148; 8, с. 73]. Ця функція, як і будь-яка інша функція держави,

здійснюється через розгалужену систему органів держави та органів місцевого самоврядування.

Проте в демократичній, правовій державі ключова роль у здійсненні цієї функції (особливо в частині, що стосується захисту прав і свобод особи) належить органам судової влади, які здійснюють її в особливих, тільки їм притаманних процесуальних формах, визначених конституцією і законами. В Україні такий характер судової влади впливає, зокрема, зі змісту ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за якою суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тому органи судової влади займають особливе місце в механізмі запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні питання конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А.Я. Анцупов, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, І.П. Лопушинський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, Ю.О. Холоденко, А.І. Шипілов визначають потреби подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадо-

вих обов'язків тощо. Водночас залишається відкритим питання з'ясування ролі органів судової влади в механізмі запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Постановка завдання. Мета статті – з'ясувати роль органів судової влади в механізмі запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В організаційному відношенні судова влада представляє цілісну систему органів судової влади, яка відповідно до ст. 125 Конституції «будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом». Зокрема, за змістом ч. 3 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» систему судоустрою з точки зору територіальності та інстанційності складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд. Згідно з ч. 1 ст. 18 цього Закону зазначені суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Крім того, ч. 3 ст. 17 та ст. 31 Закону передбачено створення для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою вищих спеціалізованих судів, до яких належать Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд.

Факторами цілісності системи судоустрою є єдність цілей, функцій і завдань органів судової влади, принципів їх організації та діяльності. Відповідно до ч. 4 ст. 17 згаданого вище Закону єдність системи судоустрою забезпечується: 1) єдиними засадами організації та діяльності судів; 2) єдиним статусом суддів; 3) обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом; 4) єдністю судової практики; 5) обов'язковістю виконання на території України судових рішень; 6) єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів; 7) фінансуванню судів виключно з Державного бюджету України; 8) вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування.

У широкому плані до системи судової влади належить і Конституційний Суд України, який відповідно до ст. 147 Конституції України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та в передбачених цією Конституцією випадках інших актів здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції.

З точки зору теорії державного управління основне функціональне призначення судової влади полягає в здійсненні судового контролю, що є складовою частиною більш загальної функції державного управління – функції державного контролю, що здійснюється через розгалужену систему всіх органів держави, в тому числі й через органи судової влади.

Необхідність такого контролю зумовлена тим, що процес державного управління відбувається шляхом прийняття (видання) різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування розгалуженої системи правових актів, між якими існує відповідна субординація, що відбивається в їхній юридичній силі. Відповідно до ст. 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права, який є ключовим для характеристики правової держави і який нерозривно пов'язаний з верховенством Конституції, за якого закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на її основі та відповідати їй (ч. 2). При цьому в Україні діє також принцип верховенства закону в системі правових актів законів [6; 9; 13; 14], який у свою чергу визнається своєрідним чинником верховенства Конституції [14, с. 6], а, отже, й верховенства права. Такий зв'язок між цими явищами відображається хоча б у тому, що поза нормами законів реалізація принципу верховенства Конституції, а отже, й принципу верховенства права, практично неможлива. Адже норми Конституції, створюючи першооснову для законодавчого регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільного життя, об'єктивно потребують опосередкування нормами законів. Без відповідних законів практична реалізація переважної більшості конституційних норм, незважаючи на їх пряму дію, неможлива. Із цих позицій дискусійною виглядає теза тих авторів, зокрема С. Головатого, який, заперечуючи проти існування принципу верховенства закону, закликає «усталити вживання як у теорії, так і на практиці одного поняття – «верховенство права»» [7, с. 113], тобто поза законом.

Таким чином, принцип верховенства права, який є головною ознакою правової держави, означає те, що всі інші правові акти повинні прийматися на основі Конституції і законів України та відповідати їм. Така природа законів відображається насамперед у положеннях ч. 2 ст. 6 Основного Закону, згідно з якими органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією

межах та відповідно до законів України. Принцип верховенства закону в системі правових актів відображений також у ч. 2 ст. 19 Конституції, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. На верховенство закону в механізмі правового регулювання вказує також положення ч. 3 ст. 106 Конституції, згідно з яким Президент України видає укази і розпорядження на основі та на виконання Конституції та законів України. Верховенство закону впливає також зі змісту багатьох інших положень Конституції, які містять відповідні посилення на закони.

У зв'язку з цим важливим елементом змісту управлінської діяльності будь-якої держави є контроль за дотриманням законів як первинних державно-управлінських рішень, який здійснюється через розгалужену систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Його суть у загальному вигляді зводиться до спостереження (моніторингу), нагляду, аналізу та перевірки виконання конституції та законів, інших правових актів державного управління відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами. Саме тому державний контроль у літературі з державного управління та адміністративного права незмінно кваліфікується як один зі способів забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні [1; 2; 3]. При цьому за умови демократичної, правової держави ключова роль у здійсненні такого контролю відводиться органам судової влади, основне функціональне призначення якої в Україні полягає в здійсненні правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства.

На відміну від контролю з боку інших органів держави, зокрема органів виконавчої влади, який може здійснюватися з мотивів як доцільності, так і законності, судовий контроль здійснюється виключно з точки зору верховенства права. Його суть у широкому сенсі полягає в забезпеченні неухильного додержання насамперед Конституції та законів України, а також інших актів законодавства (в разі їх відповідності Конституції та законам України), всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування,

їхніми посадовими особами, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами. Саме тому в теорії державного управління та адміністративного права судовий контроль, поряд із контролем органів законодавчої та виконавчої влади, одноставно визнається одним із чи не найважливіших способів (засобів) забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, захисту прав і свобод людини і громадянина [2, с. 373–375; 4, с. 167].

При цьому, що найважливіше, в умовах демократичної, правової держави судовий контроль поширюється на всі сфери суспільного життя. В Україні такий характер судового контролю впливає зі змісту ч. 3 ст. 124 Конституції, згідно з якою «юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи», що об'єктивно включає в себе розгляд справ у сфері запобігання та протидії корупції, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

У такому контексті органам судової влади в широкому сенсі притаманні всі атрибути та ознаки органів державного управління, які, ухвалюючи іменем України обов'язкові до виконання на її території рішення, можуть ефективно впливати на всі сфери суспільного життя, в тому числі й на сферу запобігання та врегулювання конфлікту інтересів шляхом визнання неконституційними (чи незаконними) законів, інших правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відновлення порушених прав і законних інтересів юридичних та фізичних осіб, а також суспільства і держави, застосування до порушників антикорупційного законодавства заходів державного примусу у вигляді кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності.

У сфері конституційного судочинства це відображається насамперед у повноваженнях Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що стосуються питань запобігання корупції, в тому числі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. При цьому закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не

відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (ч. 1 ст. 152). Забезпечуючи верховенство Основного Закону в системі нормативно-правових актів України шляхом визнання відповідних правових актів неконституційними, Конституційний Суд фактично здійснює функцію конституційного контролю, внаслідок чого закони, інші акти або їхні окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їхню неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. У такий спосіб Конституційний Суд України ефективно впливає на практику правотворчості та правозастосування не лише тих органів держави, акти яких визнані неконституційними, а й інших органів держави та органів місцевого самоврядування, які повинні керуватися цими актами в разі застосування їхніх норм.

Відповідний вплив на правотворчість та правозастосування відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції, в тому числі у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, мають також рішення Конституційного Суду з питань офіційного тлумачення Конституції України. Це зумовлено загальнообов'язковістю такого тлумачення, яке стосується всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які беруть участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики. Причому таку діяльність він фактично здійснює не тільки в процесі офіційної інтерпретації відповідних положень Конституції і законів України, а й у процесі вирішення питань щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України. За результатами офіційного тлумачення Конституційний Суд України формулює своєрідні правові настанови (інструкції) щодо правильного застосування відповідних положень Конституції органами державної влади та органами місцевого самоврядування у відповідній сфері. За юридичною силою акти офіційного тлумачення Конституційного Суду співвідносяться з юридичною силою відповідно Конституції України. Тому обов'язковість актів офіційного тлумачення Конституції, які можуть бути «нейтралізовані» лише шляхом внесення відповідних змін до неї [15, с. 56], стосуються всіх органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, які повинні враховувати їх у своїй нормотворчій та правозастосовній діяльності.

Крім того, до можливих форм участі Конституційного Суду України в забезпеченні верховенства Конституції України у сфері запобігання та протидії корупції, врегулювання конфлікту інтересів можна віднести надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів антикорупційного спрямування, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість. Відповідні висновки він надає за зверненням Президента України, або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України (ст. 151 Основного закону України). Сюди ж можна віднести вирішення Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні по її справі закон України суперечить Конституції. Така конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано (ст. 151-1).

За змістом ст. 151-2 Конституції України рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Таким чином, Конституційний Суд України, визнаючи неконституційними закони та інші правові акти та здійснюючи офіційне тлумачення Конституції України, впливає як на сферу правотворчості, так і на сферу правозастосування відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі формування та реалізації антикорупційної політики. При цьому до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

Особливо важливим у забезпеченні верховенства Конституції у сфері антикорупційної політики є рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56-ти народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону

України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», указів Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет) від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004.

Цим рішенням Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення підпункту «а» пункту 2 статті 5, статті 8 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-ХІІ, а також положення абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 цього Закону щодо заслуховування Верховною Радою України доповідей Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (п. 1 резолютивної частини).

У процесі реалізації функцій конституційного контролю та офіційного тлумачення Конституції України, Конституційний Суд формулює загальнообов'язкові правові позиції, які, з одного боку, спрямовані на захист прав і свобод осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а з другого – містять своєрідні правові орієнтири вдосконалення законодавства з питань запобігання корупції. Зокрема, такий характер властивий рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010.

У цьому рішенні Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними): словосполучення «що здійснюються в позаробочий час», яке містилося у пункті 2 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI, та словосполучення «у позаробочий час», яке містилося у статті 212-24 Кодексу України про

адміністративні правопорушення, крім його поширення на осіб, вказаних у частині першої статті 120 Конституції України; словосполучення «та близьких їй осіб», яке містилося у пунктах 2, 3 частини другої статті 9 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI (п. 2 резолютивної частини).

Іншими словами, Конституційний Суд визнав неконституційними відповідні норми згаданих вище законодавчих актів, згідно з якими відповідні категорії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мали право займатися викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичної практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту лише в позаробочий час, а також норми, згідно з якими спеціальна перевірка проводилася не лише стосовно осіб, які претендували на посаду, а й стосовно близьких та інших осіб, зазначених в абзаці другому частини першої статті 1 Закону № 1506.

У частині, що стосується обмежень щодо сумісництва з іншими видами діяльності та зворотної дії в часі норм закону з питань декларування, ключове значення має правова позиція Конституційного Суду в його рішенні у справі за конституційним поданням 53-х народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012.

Цим рішенням він, з одного боку, визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), положення пункту 2 частини першої статті 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI, згідно з яким особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього закону (тобто особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), забороняється входити до складу органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (п. 1 резолютивної частини), а з другого – визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 2 частини першої статті 7 Закону щодо заборони зазначеним вище особам брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а також пункту 2 розділу VIII

«Прикінцеві та перехідні положення» Закону, яким встановлено контроль за витратами, здійсненими зазначеними особами в період з 1 липня 2011 року до 31 грудня 2011 року, тобто за відносинами, які виникли до набрання чинності статтею 12 цього закону, чим порушено конституційну вимогу щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (п. 2 резолютивної частини).

До рішень, що справляють відповідний вплив на сферу запобігання корупції, можна віднести чимало інших рішень Конституційного Суду України, які безпосередньо хоч і не стосуються корупції, проте містять відповідні орієнтири для врегулювання відповідних суспільних відносин на законодавчому рівні. Зокрема, сюди слід віднести його рішення, в яких незмінно наголошувалося на те, що повноваження Президента України та Верховної Ради визначаються виключно Конституцією України, у зв'язку з чим виникає потреба в оцінці тих положень антикорупційних законодавчих актів, які наділяють їх повноваженнями, не передбаченими Основним законом України.

У сфері запобігання та регулювання конфлікту інтересів визначальну роль відіграють також суди загальної юрисдикції, до яких відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів» належать місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд, які спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (статті 17, 18). Про таку їхню роль свідчать, зокрема, положення статті 129-1 Конституції України та статті 13 Закону «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими судові рішення, які ухвалюється іменем України, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об'єднаннями на всій території України.

При цьому суди загальної юрисдикції, здійснюючи правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства, реалізують, з одного боку, функцію судового контролю за діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а з іншого – функцію судового захисту прав суб'єктів, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції». Однак такий

поділ є дещо умовним, оскільки в широкому значенні, як зазначалося вище, основне соціально-політичне призначення судової влади полягає в забезпеченні принципу верховенства права, який нерозривно пов'язаний з верховенством Конституції і законів України в системі нормативно-правових актів. У сфері запобігання корупції це відображається в забезпеченні неухильного додержання Конституції і законів України, насамперед спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Адже, на жаль, нерідко діяльність із запобігання корупції здійснюється не завжди у повній відповідності до закону – як через неправильне розуміння або завідоме спотворення змісту закону окремими суб'єктами його застосування, так і через вади самого закону.

Зокрема, за результатами аналізу відповідних положень Закону «Про запобігання корупції», в яких відтворені у спотвореному вигляді положення інших законодавчих актів (КАС України, ЦК України, ГК України тощо), до основних напрямів участі судів загальної юрисдикції в запобіганні та протидії корупції слід віднести розгляд справ про:

1) адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, до яких належать: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП); нежиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП);

2) адміністративні правопорушення, суміжні з корупційними правопорушеннями, до яких належать: невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства (ст. 188-46 КУпАП); порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 212-15 КУпАП); порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про

майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ст. 212-21 КУпАП);

3) відшкодування збитків, шкоди, завданої державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення (ст. 66 Закону);

4) визнання незаконними нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) з порушенням вимог Закону «Про запобігання корупції», за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 67 Закону);

5) визнання недійсним правочину, укладеного внаслідок порушення вимог Закону «Про запобігання корупції» (ч. 2 ст. 67 Закону);

6) відновлення прав фізичних та юридичних осіб, порушених унаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення (ч. 1 ст. 68 Закону);

7) відшкодування збитків, шкоди, завданій фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції (ч. 2 ст. 68 Закону);

8) спеціальну конфіскацію коштів та іншого майна, одержаного внаслідок вчинення корупційного правопорушення (ст. 69 Закону);

9) кримінальні корупційні правопорушення або кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією (зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ); декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 ККУ); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ); незаконне збагачення (ст. 368-2 ККУ) тощо.

Висновки. Отже, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, розглядаючи відповідні категорії адміністративних, цивільних, господарських та кримінальних справ, справ про адміністративні правопорушення, можуть ефективно впливати як на практику нормотворчості, так і на практику правозастосування у сфері запобігання та протидії корупції, в тому числі у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Вирішуючи питання конституційності законів та ухвалюючи іменем України обов'язкові до виконання рішення, вони в такий спосіб здійснюють, з одного боку, функцію судового контролю в цій сфері, а з другого – функцію судового захисту прав та свобод людини і громадянина.

Список літератури:

1. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Виконавча влада і державний контроль. Київ, 1999. 48 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (гол.). Київ, 2004. Т. 1. 584 с.
3. Андрійко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. Киев, 1994. 166 с.
4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): уч. пособие. Москва, 2000. 302 с.
5. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: учебник для юрид. вузов (полный курс): в 3 т. Москва, 2001. Т. 3. 751 с.
6. Бобровник С.В., Онищенко Н.М. Верховенство закону: проблемы законодавчого забезпечення. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 1994. Вип. 5. С. 69–74.
7. Головатий С. «Верховенство закону» versus «верховенство права»: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? *Вісник Академії правових наук*. 2003. № 2–3. С. 96–113.
8. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / за ред. В.В. Копейчикова. Київ. Юрінком-Інтер, 2000. 320 с.
9. Колесник В.В., Новосьолов О.Б., Бичковський О.П. Верховенство закону: правопозитивне розуміння і структурний аналіз. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 1994. Вип. 5. С. 62–68.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. Москва, 1996. Т. 1–2. 778 с.
11. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Москва, 1988. Т. 1. 416 с.
12. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. Москва, 1998. 570 с.
13. Тимошенко В.І. Верховенство закону як принцип правової держави. *Правова держава. Щорічник наукових праць*. 1996. Вип. 6. С. 86.
14. Шаповал В. Верховенство закону як принцип Конституції України. *Право України*. 1999. № 1. С. 5–7.
15. Шаповал В. Офіційне тлумачення як функція Конституційного Суду України (питання теорії). *Вісник Конституційного Суду України*. 1999. № 3. С. 52–57.

**ОРГАНЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ
И ПРЕОДОЛЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

В статье рассматривается роль органов судебной власти в механизме государственного управления в плане выполнения функции судебного контроля. Определены суть, формы и принципы участия органов судебной власти в формировании и реализации антикоррупционной политики государства, в том числе в механизме предотвращения и преодоления конфликта интересов в государственном управлении.

Ключевые слова: суд, Конституционный суд, конфликт интересов, личный интерес, государственная служба, должностное лицо, государственное управление.

**JUDICIAL GOVERNMENT BODIES IN THE MECHANISM OF PREVENTION
AND OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

This article showed the role of judicial government bodies in the mechanism of public administrations and the function of judicial control. In addition to this, here are defined content, tasks, forms and principles of judicial governments participation in resolve a conflict of interests in public administration.

Key words: court, Constitutional Court, conflict of interests, personal interest, public service, public officer, public administration.

Євсюков О.П.

Національний університет цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті вдосконалено державні механізми забезпечення соціально-економічної безпеки. Зокрема, визначено сутність державного механізму забезпечення соціально-економічної безпеки країни в умовах глобалізації. Запропоновано шляхи розвитку державної системи забезпечення стратегічних соціально-економічних інтересів. Окреслено напрями впровадження державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки.

Ключові слова: соціально-економічна безпека, механізми, розвиток, стратегічні інтереси, державна політика.

Постановка проблеми. Соціальна безпека в даний час є фундаментальною категорією світової спільноти, більш важливою, ніж традиційні військові, політичні, економічні й інші види безпеки. Майнове розмежування суспільства, збільшення питомої ваги населення, що живе за межею бідності, зростання безробіття, різке скорочення народжуваності та середньої тривалості життя в країні, деформація демографічного та соціального складу суспільства, криза сім'ї, зниження духовно-морального та творчого потенціалу, соціальні конфлікти, відсутність національної ідеї створюють реальну загрозу соціально-економічній безпеці України.

Економічна безпека визначається стабільним функціонуванням національної економіки, ефективністю розвитку та функціонування промисловості, будівництва і сільського господарства, найбільших народногосподарських комплексів, їхньою здатністю протистояти різним загрозам, таким як низька ефективність господарської діяльності в масштабі країни, низькі темпи економічного зростання. Вищезазначене підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державного забезпечення соціально-економічної безпеки досліджувались численними вченими в нинішніх умовах, зокрема такими: В. Воротін [1], В. Скуратівський [3], В. Тертичка [4] та ін.

Однак державні механізми забезпечення соціально-економічної безпеки все

ще потребують подальшого вдосконалення з огляду на тенденції зміни умов зовнішнього середовища.

Постановка завдання. Метою роботи є вдосконалення державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки.

Для досягнення поставленої мети у статті вирішується низка завдань:

– визначити сутність державного механізму забезпечення соціально-економічної безпеки країни в умовах глобалізації;

– запропонувати шляхи розвитку державної системи забезпечення стратегічних соціально-економічних інтересів;

– окреслити напрями впровадження державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головними завданнями посилення соціальної безпеки на середньострокову перспективу є підвищення матеріального добробуту громадян на основі реформ оплати праці, забезпечення соціальної захищеності та дотримання соціальних гарантій. Соціальна безпека забезпечується ефективною трудовою діяльністю всього суспільства, його економікою як важливою передумовою соціальних загроз.

З огляду на це найбільш важливим напрямком підвищення економічної безпеки країни є забезпечення її фінансової безпеки. Саме фінансовий стан реального сектора економіки, банківської системи та держави визначає, наскільки успішно будуть вирішені проблеми за іншими напрямами економічної безпеки [2; 3].

Для забезпечення соціально-економічної безпеки України потрібно вдосконалення відповідних державних механізмів.

Механізм забезпечення соціально-економічної безпеки країни в умовах глобалізації – це система організаційно-економічних та правових заходів щодо запобігання соціально-економічним загрозам [2, с. 34]. Він містить такі елементи:

- об'єктивний і всебічний моніторинг економіки та суспільства з метою виявлення та прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз соціально-економічній безпеці;

- встановлення гранично допустимих значень соціально-економічних показників, недотримання яких призводить до нестабільності та соціальних конфліктів;

- діяльність держави щодо виявлення і попередження внутрішніх та зовнішніх загроз соціально-економічній безпеці [1; 4].

Державні механізми забезпечення соціально-економічної безпеки в умовах глобалізації реалізуються за допомогою державної стратегії забезпечення соціально-економічної безпеки, яка повинна бути ідеологією розвитку і має враховувати стратегічні пріоритети та національні інтереси. Тому головна мета державної стратегії забезпечення соціально-економічної безпеки полягає у формуванні структури економіки та створенні промислово-фінансових і банківських структур, здатних створювати умови для впровадження капіталу в нові напрямки розвитку економіки.

Одним із напрямків забезпечення стратегічних інтересів соціально-економічної безпеки є створення системи гнучкого регулювання ринкової економіки. До системи подібного державного регулювання доцільно включити такі основні підсистеми:

- макроекономічне регулювання, що встановлює загальні правила та параметри господарської діяльності для всіх типів організацій;

- індикативне планування, на основі якого здійснюється орієнтація інвестиційних процесів на обрані пріоритети структурної політики, а також інші варіанти налаштування механізму господарської діяльності за допомогою економічних методів для всіх типів організацій;

- більш жорстке планування державних закупівель (передусім оборонних), а також розробка і впровадження методів управління державним майном.

Другий важливий аспект державної стратегії забезпечення соціально-економічної безпеки –

стійкість національної валюти. Проблема стійкості національної валюти набуває найважливішого значення у всій системі ринкових індикаторів.

Державна стратегія забезпечення соціально-економічної безпеки повинна розроблятися та реалізовуватися в межах проведеної державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, основними пріоритетами якої є досягнення стабільності соціально-економічного становища особистості, соціально-економічної стабільності суспільства, держави, додержання конституційних прав і свобод громадян та законності всіма суб'єктами соціально-економічних відносин, зокрема органами державної влади [2; 4].

З урахуванням зазначених цілей має бути створена та відпрацьована надійна система державного впливу на економіку, що дозволяє здійснювати з найменшими втратами регулювання найважливіших економічних перетворень, а також має бути здатна взяти на себе функції управління та підтримки економіки країни на безпечному рівні. При цьому необхідно чітко визначити межі та критерії або умови державного втручання в економіку, зокрема межі державного сектора, а також забезпечити розвиток ефективних методів державного регулювання.

Насамперед держава має впровадити комплекс заходів щодо забезпечення економічного зростання як гарантії соціально-економічної безпеки країни. Ці міри повинні охопити всі сфери економіки. До числа таких заходів повинні входити:

- здійснення активної структурної та соціальної політики;

- активізація державної діяльності в інвестиційній, фінансовій, кредитно-грошовій та зовнішньоекономічній сферах;

- продовження інституційних перетворень.

При цьому соціальна політика повинна сприяти зміцненню суспільства на умовах стійкого економічного становища громадян, підвищення рівня їхнього життя. Значні позитивні зрушення, що спостерігалися в зростанні середньомісячних грошових доходів населення за останні часи, мали місце на тлі суттєвих затримок грошових виплат, посилення диференціації в доходах різних соціально-демографічних груп. Проте процес розподілу суспільства на багатих і бідних продовжується, що виявляється дестабілізуючим фактором та створює потенційну небезпеку виникнення соціальних конфліктів.

При цьому необхідно звернути увагу на те, що розвиток державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки України повинен базуватися на вдосконаленні демографічної політики як одного з ключових складників соціальної безпеки, а також на вдосконаленні інвестиційної політики як одного з провідних складників економічної безпеки [1; 3].

Відповідно, ключовим напрямом інвестиційної політики повинно стати формування середовища, що сприяє підвищенню інвестиційної активності, залученню приватних вітчизняних та іноземних інвестицій для реконструкції української економіки. Під час проведення ефективної інвестиційної політики слід дотримуватися таких основних принципів:

- послідовна децентралізація інвестиційного процесу;
- підвищення ролі неінфляційних джерел накопичення (внутрішніх джерел накопичення підприємств та економії населення);
- значне розширення практики спільного державного-комерційного фінансування інвестиційних проектів;
- використання частин централізованих (кредитних) інвестиційних коштів на реалізацію особливо ефективних інвестиційних проектів, що швидко окупаються, та об'єктів малого бізнесу незалежно від їх галузевої приналежності та форм власності для прискорення структурно-технологічної перебудови виробництва;
- стимулювання залучення іноземних інвестицій [2; 3].

Слід відмітити, що найважливішим напрямом упровадження державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки суспільства є діяльність держави щодо виявлення й оперативного попередження внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці економіки, особливо в умовах сучасного соціально-політичного становища України. Основними напрямками цієї діяльності повинні бути:

- виявлення випадків, коли фактичні або прогнозовані параметри економічного розвитку відхиляються від граничних значень еконо-

мічної безпеки, а також розробка комплексних державних заходів щодо виходу країни із зони небезпеки. Заходи та механізми, що забезпечують економічну безпеку, розробляються одночасно з державними прогнозами соціально-економічного розвитку та повинні бути реалізовані в межах програм соціально-економічного розвитку регіонів України;

- організація роботи щодо реалізації комплексу заходів з метою подолання або недопущення виникнення загроз соціально-економічній безпеці України;

– експертиза прийнятих рішень щодо фінансових і господарських питань з позицій забезпечення соціально-економічної безпеки України. Законодавчі та підзаконні нормативні правові акти обов'язково повинні проходити експертизу на предмет забезпечення соціально-економічної безпеки України.

Висновки. Таким чином, як результат проведення поточного дослідження в роботі було отримано певні висновки.

1. Визначено сутність державного механізму забезпечення соціально-економічної безпеки країни в умовах глобалізації. Підкреслено, що державний механізм забезпечення соціально-економічної безпеки країни в умовах глобалізації – це система організаційно-економічних та правових заходів щодо запобігання соціально-економічним загрозам.

2. Запропоновано шляхи розвитку державної системи забезпечення стратегічних соціально-економічних інтересів: здійснення активної структурної та соціальної політики; активізація державної діяльності в інвестиційній, фінансовій, кредитно-грошовій та зовнішньоекономічній сферах; продовження інституційних перетворень.

3. Окреслено напрями впровадження державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки. Відмічено, що найважливішим напрямом впровадження державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки суспільства є діяльність держави щодо виявлення й оперативного попередження внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці економіки.

Список літератури:

1. Воротін В.Є. Державне управління регіональним розвитком України. Київ, 2010. 288 с.
2. Куценко В.І. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку. Чернігів, 2011. 656 с.
3. Скуратівський В.А. Соціальна політика. Київ, 2003. 365 с.
4. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ, 2002. 750 с.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

В статье усовершенствованы государственные механизмы обеспечения социально-экономической безопасности. В частности, определена сущность государственного механизма обеспечения социально-экономической безопасности страны в условиях глобализации. Предложены пути развития государственной системы обеспечения стратегических социально-экономических интересов. Определены направления внедрения государственных механизмов обеспечения социально-экономической безопасности.

Ключевые слова: *социально-экономическая безопасность, механизмы, развитие, стратегические интересы, государственная политика.*

**IMPROVEMENT OF THE STATE MECHANISMS
OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY ENSURING**

The state mechanisms of social and economic security ensuring are improved in the article. In particular, the essence of the state mechanism of ensuring of the social and economic security of the country in globalization conditions is defined. The ways of development of the state system of strategic social and economic interests ensuring are offered. The directions of introduction of the state mechanisms of social and economic security ensuring are defined.

Key words: *social and economic security, mechanisms, development, strategic interests, state policy.*

Колодій О.М.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЗМІЦНЕННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано теоретичні та практичні аспекти децентралізації як фундаменту в утвердженні демократії в Україні. Доведено важливість запровадження реформи з децентралізації влади на шляху розвитку України. Питання децентралізації виходить на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація влади, держава, демократія, демократичне управління, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Формування органів місцевого самоврядування, організація та діяльність яких базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним з найважливіших та найактуальніших завдань розбудови України як демократичної держави. Без проведення реформ органів місцевого самоврядування та здійснення процесів децентралізації неможливо вийти на новий рівень у соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, підвищити рівень та якість життя більшості громадян України.

Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечувати ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні приділили увагу відомі вчені, серед яких варто виділити таких, як: О.В. Батанов, Т.М. Барановська, П.Д. Біленчук, В.І. Борденюк, Ю.П. Битяк, А.Й. Бучинська, В.І. Гладій, Г.І. Полосніченко, Ю.В. Делія, П.В. Діхтієвський, Є.І. Джумурат, І.В. Дробуш, Я.В. Журавель, В.М. Кампо, А.М. Колодій, Т.О. Коломосець, В.К. Колпаков, Н.М. Кондрацька, М.І. Корнієнко, А.Р. Крусян, В.В. Кравченко, О.В. Кузьменко, В.С. Куйбіда,

П.М. Любченко, І.Л. Охоцький, В.В. Тісногуз, С.В. Шевчук та ін.

Постановка завдання. Мета статті – розкриття основних напрямів впливу децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія децентралізації держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Стійкий погляд на децентралізацію як на процес, за якого в межах централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребують вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Як показує досвід, після Революції Гідності кінця 2013 – початку 2014 років Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, державно-управлінську практику Української держави, наприклад, принципи, які декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «Good Governance» («Належне врядування»). Тобто запровадження цієї моделі повинно стати новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні [1].

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [2, с. 249]. Тобто це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рів-

нями управління з розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною, оскільки децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування.

Функції, які зазначаються в схваленій Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), спричинені політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції.

Проте зміни, які були втілені в окремих положеннях вищезазначеного нормативно-правового акта, не покращили ситуацію з місцевим самоврядуванням, оскільки для досягнення ефективного результату необхідно застосовувати комплексний підхід до реформування системи місцевого самоврядування, тобто прийняти якісно новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який би повною мірою відповідав міжнародним стандартам та положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

У Концепції зазначається, що в Україні в даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні й делеговані повноваження;
- складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад;
- нерозвиненість та неспроможність форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів. Також Концепція визначає конкретні шляхи і способи розв'язання проблеми [3].

На реалізацію концепції, зокрема на реформування організації влади, 4 вересня 2015 р. було при-

йнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4].

Національний інститут стратегічних досліджень розробив конкретний план з 5-ти необхідних кроків для проведення реформи, зокрема:

- визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- створити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади;
- розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Передати основні повноваження місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю. Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні та оновити бюджетну систему;
- громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси, вони повинні мати ресурси для вирішення загальних питань розвитку.

Також органам місцевого самоврядування необхідно бути підзвітними перед виборцями і державою. Населення (виборці) зрозуміють, що від їхнього голосування залежить, як працюватиме для них місцева влада, а отже, від них самих залежить якість життя [5].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень розглядаються ризики, які можуть виникнути в Україні в процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Прогнози, серед іншого, побудовані на основі використання досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час запровадження адміністративно-територіальних реформ. Надано рекомендації щодо заходів, які мають пом'якшити вплив на політичний процес негативних явищ, супутніх процесові децентралізації.

Для досягнення в Україні повної децентралізації влади потрібен доволі складний і тривалий процес, але необхідний для формування самостійних та дієздатних територіальних громад. На сьогодні перед Україною стоїть завдання створення власної моделі децентралізації.

Система управління, що склалася в нашій країні (уряд – область – район – сільська рада), позбавила місцеві органи можливості здійснювати ефективну політику в інтересах громадян, що мешкають у відповідній місцевості. Про доцільність

децентралізації свідчить і практика зарубіжних країн. Так, наприклад, 85% бюджетів місцевих територіальних громад у Польщі використовуються без узгодження із центральними органами влади, у Швейцарії кожна територіальна громада сама вирішує відсоток податків, який вона буде надавати центру [6, с. 56].

Враховуючи вищевикладене, проведення адміністративно-територіальної реформи передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень.

У наукових дискусіях дуже часто виникає питання про те, яка модель місцевого самоврядування краще: «сильна рада – слабкий мер» чи протилежна – «слабка рада – сильний мер». Деякі автори дотримуються думки, що впровадження системи «слабкий мер – сильна рада» може породжувати негативні наслідки, оскільки посадова особа, яка обирається всім населенням, «не може бути кишеньковою» [7, с. 164].

Характеризуючи сучасну модель місцевого самоврядування в Україні, в літературі вказується на «певний дуалізм». З одного боку – сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а з іншого – рада.

Втім, статус голови місцевої ради «не врівноважений» зі статусом сільської, селищної, міської ради, саме на нього перед радою покладено відповідальність за наслідки роботи як виконавчого органу, так і за власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради з підстав, передбачених законом.

Важливим принципом децентралізації є принцип субсидіарності. Відповідно до даного принципу, найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які найближчі до людей, і на рівні яких вирішення необхідних завдань чи надання послуг є найефективнішим та найменш затратним. Як зазначає Н.О. Чудик, держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору [8, с. 79].

Формування механізму раціоналізованого управління місцевими справами покликане насамперед узгодженістю в положеннях діючого законодавства щодо сфер компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також проблематикою форм і методів управлінської діяльності місцевих рад та їхніх виконавчих органів.

Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування і, як наслідок, підвищення ефективності їхньої управлінської діяльності спричинено об'єктивними закономірностями соціально-економічного буття, адже від регулювання та управління місцевими справами залежить реалізація гарантованих Конституцією України соціальних, економічних та інших прав і свобод громадянина.

Ще одним актуальним питанням процесу децентралізації є фінансування. На сьогодні більшість сільських рад є дотаційними, тобто вони не в змозі самостійно забезпечити свою діяльність, такі території ще називають депресивними.

Щоб стимулювати об'єднання територіальних громад, доцільно передбачити державну підтримку, розмір якої має бути пропорційним до розміру новоствореної громади. Законодавством передбачено перехід на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України [9].

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

В Україні створено близько 11 тис. територіальних громад, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотації потребують 5419 бюджетів місцевого самоврядування, з яких становить понад 70% в 483 територіальних громад та 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [10].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нерациональної територіальної організації влади

(відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенцій як між органами місцевого самоврядування, так і між місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Водночас, визначаючи перспективи децентралізації в Україні, дослідники зауважують на очікуваних ризиках, що може спричинити цей процес.

Ризики децентралізації в Україні:

- Труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що найімовірніше, знайдуть своє вираження в укрупненні територіальних громад (з метою забезпечення їх фінансової спроможності);

- Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства;

- Загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву;

- Зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатських повноважень;

Вплив децентралізації в Україні на зміцнення органів місцевого самоврядування:

- посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- впровадження механізму здійснення місцевими державними адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до

прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

- формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

- зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

- забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема, підвищення ролі громадян, їхнього впливу на процес прийняття і втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

Тобто основними шляхами впровадження реформ із децентралізації в Україні є: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення.

Висновки. Аналізуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що децентралізація відкриває значні можливості для самостійного забезпечення місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого життя, зокрема, підвищення ролі громадян, їхнього впливу на процес прийняття та

втілення рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку суспільства.

Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою низку проблем і ризиків, які треба подолати задля досягнення бажаного результату. Так, наслідком реформи з децентралізації влади в Україні, попри труднощі, які виникають у процесі її впровадження, стає формування нової демократичної моделі управління, орієнтованої на збільшення повноважень територіальних громад. Упровадження децентралізації сприятиме посиленню

демократії в державі та формуванню громадянського суспільства. У результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування стають об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, в тому числі виконавчими органами рад. Реформування має сприяти поліпшенню життя українських громадян, розбудові правової, сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

Список літератури:

1. Ткачук А. Про якірну точку та можливості сільського розвитку. URL: <http://www.csi.org.ua/pro-yakirnu-tochku-ta-mozhlyvosti-sil'skogo-rozvytku/>
2. Романенко О.Р. Фінанси. Центр навчальної літератури. Київ. 2003. С. 312.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 67. Ст. 140.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 2015 р. № 13. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
5. Доповідна записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: www.niss.gov.ua/
6. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ. 2007. 22 с.
7. Ткачук А.Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ. «ЗАПОВІТ». 1997. С. 188.
8. Чудик Н.О. Децентралізація влади – шлях до народовладдя. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. URL: <http://appj.tneu.edu.ua/index.php/appj/article/view/17/0>
9. Глущенко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04\(27\)/28.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_04(27)/28.pdf)
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

ВЛИЯНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА УКРЕПЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье проанализированы теоретические и практические аспекты децентрализации как фундамента утверждения демократии в Украине. Доказана важность введения реформы по децентрализации власти на пути развития Украины. Вопрос децентрализации выходит на первый план в условиях кризисного периода развития украинского государства, поскольку именно этот процесс является одним из базовых условий независимой и эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: децентрализация власти, государство, демократия, демократическое управление, гражданское общество, местное самоуправление.

INFLUENCE OF DECENTRALIZATION ON THE STRENGTHENING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Theoretical aspects of decentralization as foundation of establishment of democratic model of governance are analyzed in the article. Importance of implementation of the reform of decentralization of power for development of Ukraine. The issue of decentralization comes to the fore in the conditions of the crisis period of Ukrainian statehood development, as this process is one of the basic conditions for the independent and effective functioning of local self-government bodies.

Key words: decentralization of power, state, democracy, democratic governance, civic society, local self-government.

Константинівська А.К.

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

На сьогодні одним із пріоритетів для українського уряду є розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування в Україні. Інформаційне суспільство передбачає вільний обіг інформації та знань, свободу доступу до інформації, вільне її створення та накопичення. Електронне урядування як основний елемент функціонування інформаційного суспільства сприяє відкритому та прозорому державному управлінню, його механізми дозволяють вільно залучати громадян до процедури формування порядку денного та ухвалення державних рішень. Запровадження системи електронного урядування передбачає створення нових форм та принципів функціонування органів державної влади, потребує високого рівня розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та формування нових каналів взаємодії представників державної влади з громадянським суспільством. У статті розглянуто особливості функціонування системи електронного урядування, основні її принципи та умови запровадження в Україні.

Ключові слова: електронна демократія, інформаційно-комунікаційні технології, електронний уряд, громадянське суспільство, електронні послуги.

Постановка проблеми. Перехід до інформаційного суспільства передбачає трансформацію політичних інститутів та процесів, запровадження новітніх форм урядування [6]. На сьогодні дослідження питання розвитку та поширення електронного урядування є надзвичайно актуальним через прагнення України до членства в Європейському Союзі, де вже досить давно застосовують інформаційно-комунікаційні технології та інструменти електронної демократії в державному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями функціонування електронного урядування в Україні займалися деякі вітчизняні вчені. М. Демкова, Е. Чальцева, А. Лавріщева, Л. Левченко та А. Ткаченко досліджували передумови розвитку електронного урядування в Україні; економічні наслідки запровадження електронних інструментів комунікації вивчав А. Колосок; міжнародний досвід досліджували: І. Лопушинський, С. Квітка, О. Соколовська, Ю. Ковбасюк; перевагами та недоліками електронного урядування займалися: І. Грабовець, О. Баранов, В. Карачай; П. Клімушин та В. Єжунінов вивчали нормативно-правову базу явища; технологічну сторону запровадження інструментів електронної участі аналізували: Р. Коваль, І. Клименко та К. Линьов.

Постановка завдання. Мета статті – визначити принципи функціонування електронного

урядування, його переваги та недоліки; дослідити особливості та перешкоди його запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний світ стає більш динамічним і вимагає нових підходів до організації державного управління. Електронне урядування є широко поширеним явищем, воно особливо розвинуте в Норвегії, Великобританії, Канаді, Нідерландах, Данії та Німеччині. Зокрема, в цих країнах уряд гарантує фіксований перелік державних послуг, пропонує електронні платформи для проведення віртуальних міських зборів, організовує громадські консультації та електронні публічні форуми, що суттєво підвищили рівень залучення громадян до політики [11]. В європейських країнах кожен громадянин може подати запит у державний орган, на який отримує офіційну відповідь. Якщо підняте питання є системним, можливий подальший його розгляд в органах центральної законодавчої влади та після експертних обговорень – коригування політики виконавчою владою. Важливо, що в державних консультаціях можуть взяти участь: сам громадянин – ініціатор питання; громадська організація, яку він представляє; представники незалежного експертного середовища [5].

У політичній думці дослідники розділяють американську та європейську форми електронного

урядування. Згідно з першою інформаційно-комунікаційні технології більше впливають на зміну політичної системи та політичні процеси, а в Європі навпаки – акцент робиться на адміністративному реформуванні державних інститутів [12]. В умовах обох моделей електронного урядування використання інформаційно-комунікаційних технологій не тільки сприяє інноваційному управлінню, а й підвищує ефективність функціонування традиційних інститутів держави. Нові технології дозволяють додатково легітимувати представницьку владу та збільшити довіру до неї за умови ефективної роботи електронних каналів взаємодії та системи зворотного зв'язку [14].

Електронне урядування не можна плутати з механічною заміною державних процедур інформаційними технологіями, при цьому важливо зберегти демократичні цінності та політичну культуру врядування [1, с. 113]. У контексті визначення понять електронний уряд – це інформаційна система для взаємодії влади та громадянського суспільства, електронні комунікаційні канали, що суттєво розширюють можливості громадян впливати на державні рішення [7]. Електронні інструменти як засоби електронного урядування представлені в різних формах: під час проведення голосувань та референдумів – це електронне голосування, в законодавчій діяльності – електронні консультації та система електронного парламенту, у виконавчій владі – електронний уряд, електронні майданчики для обговорення державної політики.

Виділяють дві точки зору стосовно впливу використання інформаційних технологій на систему державного управління. Перша говорить про те, що запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у державних органах влади може нівелювати їхню роль та обмежити повноваження через те, що громадяни за допомогою масових опитувань та форумів зможуть самостійно вирішувати більшість питань, особливо на місцевому рівні. Але такий сценарій є малоімовірним, адже навіть попри доступність влади, аби прийняти рішення, необхідно попередньо ґрунтовно вивчити питання, дослідити різні точки зору, розрахувати можливі шляхи вирішення проблеми та передбачити наслідки ухваленого рішення, на що більшість громадян просто не має часу, а головне – компетенцій. До того ж прийняті рішення має хтось реалізовувати та слідкувати за їх виконанням. На противагу цьому є інша точка зору, що більш реалістична, яка стверджує, що органи державної влади та місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій збережуть свою роль та повноваження, однак

будуть вимушені з різних питань постійно дослухатися до думки громадян, які будуть залучатися до процедури ухвалення рішень через електронні канали комунікації: електронні консультації та форуми, подачу електронних петицій, дистанційні міські збори тощо [2].

Розвиток електронного урядування в Україні є важливою умовою зміцнення демократії та економічного розвитку держави. Електронне управління дозволить забезпечити прозорість ухвалених рішень, знизити рівень корупції, розширити перелік державних послуг та можливості громадян залучатися до державних справ. Електронні інструменти підвищать якість та швидкість державних процесів та суттєво зекономлять державні ресурси. Важливою особливістю електронного урядування є інтерактивна взаємодія з громадянами, що легітимізує подальші рішення виконавчої влади, адже вони ухвалюються з урахуванням потреб громади [8].

Електронні канали взаємодії та зворотного зв'язку через постійний діалог дозволяють відновити довіру громадян до державних інститутів та сприяти вирішенню проблем на місцях. Для цього необхідно запровадити єдину державну політику електронного урядування зі стратегічним баченням та визначеними пріоритетами розвитку інформаційно-комунікаційних технологій у різних галузях; передбачити фінансування інноваційних проектів у державному бюджеті [10, с. 419–420]. Електронне урядування знизить бюрократизацію державних процесів, електронні форми спілкування з громадянами дозволять задовольняти нагальні потреби громадян та реалізувати їхні ідеї та пропозиції щодо бачення розвитку держави.

Незважаючи на очевидні переваги застосування електронного урядування в державному управлінні, в Україні існує ряд ризиків, що можуть завадити реалізувати нову концепцію, серед яких – технічні проблеми, що виникають у програмному забезпеченні, яке часто є неліцензованим. Значною проблемою є застарілість матеріально-технічної бази та телекомунікаційної інфраструктури державних органів влади, особливо на місцевому рівні, що не гарантує інформаційну безпеку та захист персональних даних учасників [14]. Також можливими перешкодами на шляху до запровадження електронного урядування є недосконалість нормативно-правова база; обмеженість фінансових ресурсів, фаховий рівень державних службовців, їхній консерватизм і бюрократизм, що заважає опанувати навички користування електронними інструментами та каналами комунікацій; перешкоди для громадян – це низький рівень політичної культури, цифрова нерівність,

брак розуміння про переваги застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні, відсутність мотивації цікавитися державними справами та пропонувати свої ідеї для вирішення державних проблем [9, с. 81–82].

Тому для ефективного функціонування електронного урядування необхідно провести ряд системних заходів [2; 4; 5; 14]:

1) узгодити наявну нормативно-правову базу електронного урядування з підзаконними актами виконавчої влади та ухвалити нові закони, які б регулювали повноваження та обов'язки органів державної влади в умовах електронного урядування. Нове законодавство має чітко визначати функції та принципи роботи місцевої влади, зафіксувати можливості громадян бути залученими до процесу ухвалення державних рішень;

2) запровадити державні програми розвитку інформаційно-комунікаційних технологій на державній службі та навчальні програми щодо електронного урядування, популяризувати нові канали комунікацій представників влади з громадянами;

3) визначити перелік державних послуг, які громадяни зможуть отримати в електронному вигляді;

4) створити розгалужену оновлену технічну інфраструктуру електронного урядування;

5) запровадити електронний документообіг в органах державної влади та місцевого самоврядування, поширити використання електронного цифрового підпису;

6) забезпечити регулярне інформування громадян про державні справи через електронні канали комунікації. Громадяни мають отримати відкритий доступ до чинної державної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;

7) гарантувати інформаційну безпеку під час користування інструментами електронної участі та захист персональних даних учасників електронних дискусій.

Загальнодержавна стратегія електронного урядування в Україні дозволить підвищити якість життя населення, гарантуватиме інформаційну безпеку із системою автоматичного захисту державної інформації, запровадить єдині технічні стандарти та вимоги для масового використання електронних інструментів у державному управлінні. Суспільний контроль за діяльністю уряду посилить від-

чуття відповідальності громадян за свій вплив на ухвалення політичних рішень, вони стануть більш компетентними з питань, до розгляду яких виявлять бажання залучитися. У сучасних умовах важливо забезпечити в державному управлінні не тільки ефективну горизонтальну взаємодію, а й комунікацію назовні з громадянським суспільством та незалежним експертним середовищем [13]. В економічному контексті на законодавчому рівні необхідно закріпити оптимізацію державного апарату, тим самим скоротити видатки на нього [3]. Важливою умовою розвитку електронного урядування є залучення інвестиційних коштів в інноваційні проекти державного управління та активна співпраця з міжнародними партнерами для адаптації закордонного досвіду. Сучасне бачення організації державного управління зменшить поточні видатки на державний апарат як на центральному, так і на місцевому рівнях, підвищить якість та ефективність управлінських процесів через залучення громадськості до формування державного порядку денного та процедури ухвалення державних рішень [9, с. 82].

Висновки. Державне управління має стати сервісною системою для задоволення потреб громадян та надання їм державних послуг. Державна інформація має стати максимально відкритою, а комунікаційні канали з представниками влади – доступними для всього суспільства. Електронне урядування дозволить підвищити оперативність ухвалення державних рішень, зменшить витрати бюджетних коштів, знизить рівень корупції, сприятиме оптимізації кількісного складу державних службовців. Для ефективного реформування державного управління в Україні та запровадження електронного урядування необхідно провести ряд кроків: ухвалення відповідних законів, розвиток телекомунікаційної інфраструктури, створення каналів електронної участі громадян у формуванні державної політики, пошук інвестицій для фінансування інноваційних проектів державного управління, провести навчання громадян та державних службовців, адаптувати міжнародний досвід, як у частині законодавства, так і в частині реалізації державних програм. Також необхідно запровадити систему ефективного зворотного зв'язку, аби громадяни мали можливість повідомити про проблеми функціонування державної політики, а влада – оперативно здійснити коригування.

Список літератури:

1. Грабовець І.В., Тарасова О.А. Електронне урядування як засіб розвитку демократії. *Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики*. 2016. № 69–70. С. 110–117.
2. Баранов О.А., Жилияєв І.Б., Демкова М.С., Малюкова І.Г. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації; за ред. І.Г. Малюкової. Київ: Поліграф-Плюс, 2007. 254 с.

3. Єжунінов В. Електронне врядування в діяльності органів державної влади. *Держ. упр. та місц. самоврядування*: зб. наук. пр.; за ред. С.М. Серьогіна. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 1 (1). С. 166–172.
4. Карачай В.А. Електронне врядування в Україні: СВОТ-аналіз. *Панорама політологічних студій*. 2012. № 8. С. 187–193.
5. Квітка С.А., Соколовська О.О. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 26–34.
6. Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного врядування: навчальний посібник. Київ: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
7. Клімушин П.С., Серенок А.О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві. Харків: Магістр, 2010. 312 с.
8. Коваль Р.А. Державне управління в інформаційному суспільстві: перспективи електронного урядування. *Економіка та держава*. 2008. № 4. С. 81–84.
9. Ковбасюк Ю.В. Електронне врядування: європейський досвід та українські перспективи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 16. С. 81–83.
10. Колосок А.М. Електронне урядування – шлях до формування соціально відповідальної держави. *Актуальні проблеми економіки*. 2015. № 6. С. 417–421.
11. Левченко Л.О., Ткаченко А.В. Електронний уряд: сутність, особливості та перспективи розвитку. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: «Політологія»*. 2012. № 192. С. 44–47.
12. Лопушинський І. Електронна демократія та електронне врядування: досвід США для України. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 2 (6). С. 60–68.
13. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / за ред. А.В. Пазюка. Київ: МГО «Прайвксі Юкрейн», 2004. 206 с.
14. Чальцева Е., Лавріщева А. Е-урядування: перспективи впровадження в українському просторі. *Політичне життя*. 2017. № 4. С. 48–53.

ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

На сегодня одним из приоритетов для украинского правительства является развитие информационного общества и электронного правительства в Украине. Информационное общество предполагает свободное обращение информации и знаний, свободу доступа к информации, свободное ее создание и накопление. Электронное управление как основной элемент функционирования информационного общества способствует открытому и прозрачному государственному управлению, его механизмы позволяют свободно привлекать граждан к процедуре формирования повестки дня и принятия государственных решений. Внедрение системы электронного управления предусматривает создание новых форм и принципов функционирования органов государственной власти, требует высокого уровня развития информационно-коммуникационных технологий и формирования новых каналов взаимодействия представителей государства с гражданским обществом. В статье рассмотрены особенности функционирования системы электронного управления, основные ее принципы и условия внедрения в Украине.

Ключевые слова: электронная демократия, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, гражданское общество, электронные услуги.

FEATURES OF E-GOVERNMENT INTRODUCTION IN UKRAINE

Today, one of the Ukrainian government priorities is the development of an information society and e-government in Ukraine. The information society provides free circulation of information and knowledge, freedom of access to information, its accumulation and free creation. Electronic governance as an essential element of the information society functioning contributes to open and transparent public administration, its mechanisms make it possible to freely involve citizens to the procedure of the agenda formation and adoption of state decisions. The introduction of the e-governance system involves the creation of new forms and principles of state authorities functioning, requires a high level of information and communication technology development and the formation of new interaction channels of state representatives with civil society. The article research the peculiarities of the e-governance system functioning, its main principles, and possibilities of introduction in Ukraine.

Key words: e-democracy, information and communication technologies, e-government, civil society, electronic services.

Костюк Т.О.

Київський університет імені Бориса Грінченка

ДЕРЖАВА – АКАДЕМІЧНА СВОБОДА – ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ: СТУПІНЬ ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОСТІ

Вища освіта належить до стратегічних галузей державного управління і відіграє безпрецедентну роль у глобалізованому світі. І навпаки – швидкий поступ економічних глобалізаційних тенденцій підкреслює і примножує цінну місію будь-якого закладу вищої освіти (ЗВО), який через інтернаціоналізацію освітніх процесів сприяє підготовці мобільних, мультикультурних спеціалістів, що в майбутньому ефективно функціонуватимуть завдяки набутим навичкам критичного мислення. Право на академічну свободу є суб'єктивним правом ЗВО, а ступінь академічної свободи завжди прямо пропорційний ступеню демократизації суспільства і органів державного управління. Саме відносини держава – університет і є предметом розгляду даної статті.

Ключові слова: вища освіта, академічна свобода, державне управління, політичний режим, Україна.

Постановка проблеми. Ключовою передумовою для вільного обміну людськими ресурсами, ідеями, дослідженнями є наявність академічної свободи. Свобода завжди асоціюється з певним викликом для «кордонів», тому довго будь-яка свобода контролювалася й обмежувалася державою. Мобільність як форма вільного транскордонного співробітництва у сфері вищої освіти передбачає незаангажованість, вільний вибір та уніфікацію стандартів якості вищої освіти на регіональному та світовому рівнях, прозорість двосторонніх академічних відносин та політичну деідеологізацію. У країнах з недемократичним та напівдемократичним режимом академічна свобода пригнічена, адже немає свободи слова, свободи наукових досліджень, є цензура і держзамовлення на тематику навчальних курсів, розробок та досліджень. Бюрократизація та ідеологічне засилля в державних структурах веде до повної централізації управлінських процесів у вищій освіті й науці. Вороже чи диктаторське культурне/політичне середовище може стримувати свободу розробок у конкретних дослідницьких напрямках, як, наприклад, розробка зброї, ракет, бомб тощо. І навпаки, можна чітко відстежити вплив університетів на розвиток соціальної системи, політичне управління та парадигмальний розвиток держави. Політико-адміністративна система використовує освітньо-наукові заклади для формальної «легі-

тимації» впроваджуваного політичного режиму через замовний науково-теоретичний та статистичний бекграунд, оприлюднення результатів наукових досліджень, статистики тощо.

Проте і в демократичних країнах перед органами державного управління нерідко постає проблема адекватного публічного адміністрування вищою освітою і наукою у вигляді делегування закладу вищої освіти (далі – ЗВО) достатнього ступеню академічної свободи, але цьому питанню надається чимало уваги, воно нерідко нормативно закріплено в Конституції. Так, окремі статті щодо академічної свободи містять Конституції Німеччини (п. 3 ст. 5), Італії (п. 1 ст. 33), Іспанії (п. 1с ст. 20), Греції (п. 1 ст. 16), Польщі (ст. 73), Угорщини (п. 70/G), Південно-Африканської Республіки (ст. 16) [4]; у Конституціях Австрії, Албанії, Болгарії, Литви, Македонії, Молдови, Хорватії проголошується як свобода викладання, так і право ЗВО на автономію. Українська Конституція поки що не містить окремої статті, присвяченої академічній свободі, проте є доцільність і навіть потреба закріпити конституційно питання академічної свободи та самоврядування як елемент автономії ЗВО, а також механізми державного управління, за допомогою яких українська вища освіта набуде рис сучасної, демократичної, конкурентоспроможної та незалежної від командно-адміністративної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для формування питань, пов'язаних зі свободою науки, важливі три теоретичні підходи:

1) Свобода є цінністю. Цінності мають регулюючу роль у соціальних системах та взаємодіють з іншими цінностями. Для короткого аналізу ми послуговуватимемося працею [13; 7; 8].

2) Свобода як вартість артикулюється через акторів, що переслідують певні інтереси (цілі), які можуть або співпадати з інтересами інших акторів, або ні. Збіжність цілей або конфлікт інтересів призводить до чотирьох різних способів співіснування в соціальних системах: співпраця, своя ніша, конфлікт або підпорядкованість/ієрархізація [9; 10].

3) Особи як актори взаємодіють один з одним у межах соціальної системи. Таким чином, вони є частиною соціальної системи, яка може мати різних акторів для досягнення різних інтересів. Проте соціальна система як така може взаємодіяти з іншими соціальними системами в спільному культурному середовищі та/або для виконання спільних завдань [14].

Серед українських науковців Д. Герцюк ановано узагальнив існуючі визначення та тлумачення терміна «академічна свобода» в енциклопедичних словниках, національних та міжнародних законодавчих актах, програмних документах організацій, що опікуються питаннями вищої освіти та науки тощо. Так, на думку науковця, академічна свобода означає:

– свободу членів академічного співтовариства, кожного зокрема чи всіх разом, у прагненні до розвитку і передачі знань через дослідження, викладання, творчу діяльність;

– утримання з боку владних структур від використання системи освіти як інструменту для пропаганди;

– забезпечення викладацькому складу і студентам усіх вищих навчальних закладів умов для автономії і свободи викладання, навчання і дослідницької діяльності без зовнішнього втручання;

– відкритий доступ до інформації про суспільні справи і справи своєї установи, можливість обмінюватися інформацією зі своїми колегами у своїй країні і за кордоном.

Крім того, автор акцентує увагу на трьох складових елементах академічної свободи: свобода викладання, свобода проведення наукових досліджень, свобода навчання [2, с. 17].

Щодо варіантів побудови відносин держави та університетів у сучасному суспільстві, то в нагоді стало дослідження Європейської асоціації універ-

ситетів. Там, зокрема, виділені декілька критичних компонентів автономії університетів. Серед них основними є [11]:

1. Організаційна автономія, що стосується внутрішньої стратегії та структури, призначення ректорів, проректорів та органів управління.

2. Академічна автономія, яка охоплює спеціалізацію ЗВО, кваліфікаційні рівні освіти, кількість студентів та навчальних дисциплін, критерії набору, квоти та гарантії якості.

3. Фінансова автономія, що пов'язана з порядком фінансування, проміжними фінансовими органами, фінансовою звітністю, рівнем незалежності у використанні фінансових ресурсів (призначення плати за навчання й оплати праці, права власності на фізичні активи, обмеження фінансових операцій, формування резервів і використання надлишкових коштів, кредитні й депозитні операції).

4. Автономія щодо комплектування персоналу, яка передбачає питання поповнення штату, відношення до статусу державних службовців, просування персоналу тощо.

Ще одне дослідження парадигмальних основ відносин суспільство – університет – держава пропонує розглядати державу як фінансового донора та супервайзера за виконанням визначеної місії та візії університету, останній при цьому позиціонується як автономне утворення, проте несе відповідальність перед суспільством.

З-поміж іншого, ми проаналізували чинні національні законодавчі акти, Конституцію України тощо.

Постановка завдання. Для загального та предметного розуміння важливості академічної свободи для розвитку вищої освіти та науки та ефективної розбудови держави слід розуміти, що в себе включає поняття «академічна свобода», який потенційний моделюючий фактор державного управління в галузі вищої освіти в собі містить. Таким чином, основною метою статті є визначення взаємозв'язку між державно-політичними категоріями (популізмом, антиінтелектуалізмом, авторитарним урядом та антиелітальними тенденціями), з одного боку, і вищою освітою загалом та академічною свободою зокрема у сфері інтернаціоналізації – з іншого.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значна кількість досліджень питань автономії університетів і академічної свободи та дотичних до них категорій дозволила виявити суттєві закономірності та основні виклики системі державного управління.

Макрорівень впливу на академічні права та свободи охоплює будь-які глобалізаційні тенденції у вищій освіті. Так, приміром, в установчому документі UNESCO «Вища освіта у глобалізованому суспільстві» до ключових аспектів глобалізації, які безпосередньо впливають на формування вищої освіти та її міжнародного характеру, віднесено:

- зростаюче значення суспільства знань/економіки;
- розроблення нових торговельних угод, які охоплюють, зокрема, торгівлю освітніми послугами;
- нововведення в галузі інформаційно-комунікаційних технологій;
- зростаюча роль ринку і ринкової економіки.

Далі в документі ці аспекти класифікують як каталізатори появи нових трендів у сфері вищої освіти, наприклад, поява таких нових провайдерів освіти, як мультинаціональні компанії, корпоративні університети та медіакорпорації; нові форми забезпечення освіти, включаючи дистанційну, віртуальну і пряму освіту, що надаються, зокрема, і приватними компаніями; велика диверсифікація кваліфікацій та свідоцтв про освіту; велика мобільність учнів, програм, провайдерів і проектів, які виходять за межі національних кордонів; акцент на навчання протягом усього життя, що призводить до збільшення попиту на подальшу освіту; збільшення обсягу приватних інвестицій в освітні послуги [1].

Мікрорівень впливу економічних аспектів на академічну сферу здебільшого зумовлений національними реаліями. Наприклад, брак державного фінансування галузі освіти і науки призводить до пошуку коштів на освітню та дослідну роботу, що зумовлює певну залежність від інвесторів, які часто фінансують конкретні напрями підготовки і спеціальності, замовляють тематичні дослідження відповідно до сфери своїх приватних чи бізнесових інтересів. Більшість фінансових донорів є корпораціями та організаціями, які працюють у певній галузі і надають фінансову підтримку тим, хто сприятиме їхньому фінансовому чи рейтинговому процвітанню. Якщо реципієнтом фінансових дотацій виступають ЗВО, то вони змушені підкоряти свої академічні стандарти під вимоги провайдера цих дотацій, а то й змінити поле своїх наукових інтересів на вимогу останніх. За цих обставин багато перспективних чи просто цікавих тем не отримують належного вивчення і дослідження, обмежуються, відкидаються, а деякі замовні дослідження можуть навіть зашкодити чи призвести до

неправильного тлумачення та викривлення наукових фактів. Тож, науковість, академічні рейтинги та досконалість, компетенції чи якість освіти не є пріоритетом у таких відносинах.

Таким чином, університети є важливою ланкою в системі соціально-економічних, культурно-історичних відносин та державотворчих процесів. Визнання цього факту закріплено в концепції «Universitas litterarum», сформульованій на початку 18 ст. фон Гумбольдтом, де університет розглядається як унікальний самоврядний заклад з академічними місією й призначенням, морально та інтелектуально незалежний від політичної та економічної влади, що й досі передбачено програмою розвитку багатьох провідних університетів світу [6].

Проте пріоритетна мета даного дослідження полягає у вивченні впливу ступеню академічної свободи на інтернаціоналізацію вищої освіти (далі – ІВО), з одного боку, і на публічне адміністрування – з іншого.

ІВО передбачає внесення мультикультурного компоненту в освітню, наукову та позааудиторну діяльність, тому для університетів важливо бути вільними в обранні форм і методів формування міжнародної кооперації. Держава є контролюючим органом у безпекових і нормативних питаннях процесу підготовки іноземних громадян у ЗВО країни. Публічне адміністрування у сфері вищої освіти повинно відбуватися на рівні форми, не змісту. Різного роду академічні «стандарти» та «норми» звужують академічні свободи, адже запорукою успіху в освіті й науці є базові цінності демократичної соціальної системи: вільний доступ до інформації, свобода слова, свобода думки тощо. Важливою характеристикою міжнародної вищої освіти є вільний доступ та обмін знаннями, інформацією та ідеями, академічна свобода дає змогу ділитися різними культурами та цінностями, спілкуватися з представниками різних етносів та соціальних прошарків, виказуючи відкрито різні думки та ідеї, але також потребує гнучкого та толерантного світосприйняття, щоб мати змогу реалізувати іншу свободу – свободу на захист своєї позиції. Лише за таких умов можлива якісна підготовка універсального спеціаліста та «громадянина світу» з розвинутою культурною, соціальною та політичною толерантністю, що і є основним завданням ІВО та функцією міжнародної вищої освіти.

Держава делегує академічну свободу ЗВО через нормативні акти та законодавче регулювання. Переведення питання в правову площину є

індикатором визнання органами державної влади суб'єктивного права університетів та окремих осіб на провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності, що здійснюється на принципах свободи слова і творчості, поширення знань та інформації, проведення наукових досліджень і використання їхніх результатів, а також усвідомлення ступеню впливу академічної свободи разом із демократичними засадами самоврядування й актуальними підходами до автономії ЗВО на розвиток демократії в країні.

Законодавчо в Україні академічна свобода як «самостійність і незалежність учасників освітнього процесу під час провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності, що здійснюється на принципах свободи слова, думки і творчості, поширення знань та інформації, вільного оприлюднення і використання результатів наукових досліджень з урахуванням обмежень, установлених законом» була закріплена в редакції Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Слід зазначити, що до прийняття Закону України «Про вищу освіту» у 2014 р. академічна свобода як така не мала легального підґрунтя, і, як справедливо зазначає А. Осіп'ян, який докладно вивчив проблеми в галузі вищої освіти в Україні, «існуючі правила й регламенти, включаючи акредитацію, стандарти освіти, вимоги до рівня кваліфікації, і суворі дисципліни академічного процесу використовуються державою як інструменти адміністративного контролю. Часто інструмент стає важливішим, ніж власне регулювання» [12].

Така декларативна демократизація країни та популістські методи правління неодмінно ведуть до низхідної динаміки міжнародної діяльності університетів через зменшення фінансування ЗВО для програм міжнародної мобільності та проектів, а також обмеження університетів у можливостях для ефективної реалізації ІВО. Крім того, загрозою для реалізації права на академічну свободу або ініціаторами суттєвого її обмеження виступають у деяких випадках ультраконсервативні та популістські партії, які формують більшість в Уряді та/чи входять до урядової коаліції і впливають на державну політику. У такому випадку

в державі варто відпрацювати механізм запобігання з боку Міністерства освіти і науки спробам втручання з боку Уряду у вигляді юридичних або навіть конституційних бар'єрів, що гарантують академічну свободу.

Висновки. Академічна свобода – це свобода професорсько-викладацького складу, студентів та академічних інституцій, яка дозволяє їм виконувати свої функції без зайвого або необґрунтованого втручання з боку органів державного управління. Як мінімум, академічна свобода передбачає свободу участі у всьому спектрі заходів, пов'язаних із виробництвом знань, включаючи вибір фокусу дослідження, визначення тематики навчальних курсів, оприлюднення результатів досліджень, а на інституційному рівні – обрання на власний розсуд концепції розвитку, визначення місії та візії. Всі сучасні ЗВО в Україні і світі визначають інтернаціоналізацію пріоритетним напрямком розвитку, а, отже, повинні володіти достатнім рівнем академічної свободи. Тобто обмеження ЗВО в академічних правах і свободах веде до звуження потенціалу наукового дослідження, розширення міжнародної кооперації та виконання умов існуючих договорів про міжнародне співробітництво.

Наслідки такої централізованої та обмеженої політики органів державного управління в галузі вищої освіти ведуть до гальмування розвитку демократії в державі. Мультикультурний компонент сучасної інтернаціоналізованої вищої освіти з вільним поширенням та доступом до інформації якнайкраще формує соціальну відповідальність університетів, ефективний та мотиваційний менеджмент і стимулює нормотворчі та практико-орієнтовані реформи в галузі на державному рівні. Це можливо лише за умови достатнього ступеню академічної свободи, в іншому випадку неминуче встановлюється ручне керування освітою, наукою та дослідженнями, які перепідпорядковуються політичному режиму і слугують на його користь, особливо в частині розробки та поширення потрібної ідеології.

Таким чином, гарантування на законодавчому рівні достатньої міри академічної свободи ЗВО та науково-дослідним інститутам є, з одного боку, важливим компонентом державної політики, а з іншого – її формотворчим інструментом.

Список літератури:

1. Высшее образование в глобализованном обществе / Установочный документ ЮНЕСКО по образованию. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. 2004. С. 191–209. URL: <http://unesdoc.unesco.org/>
2. Герцук Д. Академічні свободи у системі цінностей вищої освіти: еволюція і сучасний стан. *Вісник Львів. націонал. ун-ту ім. І. Франка. Серія «Педагогічна»*. 2009. Вип. 25. Ч. 4. С. 16–24.

3. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
4. Речицький В. Конституція України (із постатейними коментарями, проект – 2012). *Права людини в Україні: Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. URL: <http://khpg.org.ua/index.php?id=1340884962>
5. Katsikas Sokratis K. The Public University: Autonomy, Funding, Quality Assurance. *University of Piraeus*. Hellenic Quality Assurance Agency, 2008. 11 p.
6. Maassen P., Olsen J.P. (eds). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, 2007
7. Moonen P. Cultural values and leadership styles as determinants of innovative strengths of nations. Part 1: Culture and leadership theories. *EJCCM accepted paper 2018*. DOI: 10.1504/EJCCM.2019.10016034.
8. Moonen P. Cultural values and leadership styles as determinants of innovative strengths of nations. Part 2: A quantitative research on impact of cultural values and leadership styles on innovative strength. *EJCCM accepted paper 2018*. DOI: 10.1504/EJCCM.2018.10016033.
9. Nechansky H. The interaction matrix: from individual goal-setting to the four modes of coexistence. *Kybernetes*. 2016. Vol. 45. № 1. Pp. 87–106. URL: <http://dx.doi.org/10.1108/K-09-2014-0192>
10. Nechansky H. The four modes of coexistence in social systems. *Kybernetes*. 2017. Vol. 46. № 3. Pp. 433–449. URL: <http://dx.doi.org/10.1108/K-10-2015-0268>
11. Nokkala T. A snapshot of University autonomy in Europe. An EUA survey. 5th EUA Convention of European Higher Education Institutions. Prague 18-21 March 2009. 25 p.
12. Osipian A. Corruption and Coercion: University Autonomy versus State Control. *European Education: Issues and Studies*. 2008. M.E. Sharpe. 40 (3). Pp. 27–48.
13. Sagiv L., Schwartz S.H. Cultural values in organisations: insights for Europe. *European Journal of International Management*. 2007. Vol. 1. № 3. Pp. 167–190.
14. Yolles M. and Fink G. Modelling mindsets of an agency. *Journal of Organisational Transformation and Social Change*. 2014. Vol. 11. № 1. Pp. 69–88.

**ГОСУДАРСТВО – АКАДЕМИЧЕСКАЯ СВОБОДА –
ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ:
СТЕПЕНЬ ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИ**

Высшее образование относится к стратегическим отраслям государственного управления и играет беспрецедентную роль в глобализированном мире. И наоборот – быстрый прогресс экономических глобализационных тенденций подчеркивает и умножает ценную миссию любого вуза, который через интернационализацию образовательных процессов способствует подготовке мобильных, мультикультурных специалистов, способных в будущем эффективно функционировать благодаря приобретенным навыкам критического мышления. Право на академическую свободу является субъективным правом вуза, а степень академической свободы всегда прямо пропорциональна степени демократизации общества и органов государственного управления. Именно отношения государство – университет и является предметом рассмотрения данной статьи.

Ключевые слова: высшее образование, академическая свобода, государственное управление, политический режим, Украина.

**THE STATE – ACADEMIC FREEDOM – INTERNALISATION OF HIGHER EDUCATION:
THE INTERDEPENDENCE DEGREE**

Higher education is one of the strategic sectors of public administration and plays an unprecedented role in a globalized world. Conversely, the rapid progress of economic globalization tends to emphasize and multiply the valuable mission of any HEI, which through the internationalization of educational processes contributes to the training of mobile, multicultural specialists, which in the future will be able to function effectively due to the gained skills of critical thinking. The right to academic freedom is the HEI's subjective right and the degree of academic freedom is always directly proportional to the degree of democratization of society and state administration. The State - University relationship is the subject of consideration of this article.

Key words: higher education, academic freedom, state administration, political regime, Ukraine.

Крилова І.І.

Національна академія державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті здійснено аналіз становлення системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні як складової частини реформування системи економічних відносин. Проаналізовано умови перетворення повного державного регулювання економікою радянських часів у державне регулювання певних галузей економіки. Розглянуто досвід розвинутих країн у формуванні системи державного регулювання, зокрема сфери водопостачання та водовідведення, в контексті природних монополій. Національна державна політика орієнтувалась на західні принципи демонополізації, формування конкурентного середовища, вдосконалення соціального захисту, вдосконалення управління в галузі тощо, але не проходила тривалого процесу їх становлення. З'ясовано, що у сфері водопостачання та водовідведення утворено певну гібридну модель державного регулювання, яка суттєво відрізняється від класичних моделей розвинутих країн. У статті також проаналізовано систему державного управління сферою водопостачання та водовідведення, визначено її основні елементи, функції та повноваження органів управління. Розглянуто сферу діяльності регулятора сфери водопостачання та водовідведення, її ключові елементи. Встановлено, що система економічних відносин між виробником послуг водопостачання і водовідведення та їхнім споживачем, що виникають у процесі купівлі-продажу фактично є ринком послуг з водопостачання та водовідведення. На підставі проаналізованого матеріалу наведено схему державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

Ключові слова: держава, державне управління, державне регулювання, водопостачання, водовідведення, комунальна сфера.

Постановка проблеми. Водне господарство країни займає особливе місце в економіці держави. Дана галузь є специфічною, оскільки її успішний розвиток має вирішальне значення в процесі забезпечення водою всіх галузей економіки та населення країни. Ринкові економічні відносини вимагають застосування нових підходів у вирішенні питань охорони, перерозподілу та передачі водних ресурсів, особливо в умовах їх дефіциту. Це призводить до формування водного господарства як галузі, що об'єднує і підпорядковує велику сукупність підприємств, об'єктів та споруд, пов'язаних із видобутком, використанням, обробкою, відновленням водних ресурсів, відведенням та очищенням використаних вод, упровадженням технологій та методів запобігання забрудненню водного середовища, а також попередження шкідливого впливу поверхневих та підземних вод. Увесь цей процес має ефективно регулюватися державою. Впровадження принципів ринкової економіки, в тому числі й державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій (до яких належать суб'єкти господарювання сфери водопоста-

чання та водовідведення), відбувається шляхом автоматичного адаптування моделей розвинутих країн світу. Але в результаті такого впровадження «форма» не відповідає змісту. Тому вбачається необхідним проаналізувати процес становлення системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні як складової частини сфери природних монополій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особливостей державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення приділяли увагу такі науковці, як: В. Пилипишин [12], який висвітлює поняття та основні риси державного управління; Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко [5], які також займалися науковою розробкою теоретичних основ державного управління; В. Карсекін [7], який досліджував шляхи удосконалення інструментів фінансово-інвестиційної політики у сфері державного регулювання; С. Степаненко [21], який вивчав еволюцію наукових поглядів і вибір концепцій підвищення ефективності державного регулювання процесів економічного розвитку.

Що стосується дослідження проблем водогосподарського комплексу, то слід виділити наукові доробки: В. Євдокимова та В. Жука [6], які з'ясували особливості державного регулювання розвитку водогосподарського комплексу шляхом упровадження інтегрованого підходу до управління водними ресурсами за басейновим принципом; О. Орлова [11], який вивчав функційний складник концептуальної моделі теорії державного управління; Т. Сугак [22], яка досліджувала методи державного регулювання тарифів у сфері водопостачання; О. Попової [14], яка досліджувала особливості державного регулювання процесів водозабезпечення суб'єктів господарювання.

Постановка завдання. Основною метою даної статті є аналіз процесу формування системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення системи державного регулювання економіки відбувалось на різних етапах державотворення та вибору оптимальних моделей участі держави в економічному житті країни. Ці процедури та механізми не були звичайними для України і тому запозичувались із досвіду розвинутих країн.

До найважливіших способів впливу держави на економічне життя належать: державне регулювання економіки (його метою є забезпечення ефективного функціонування ринкової економіки, підтримання конкурентного середовища, запобігання економічним кризам, соціальний захист незахищених груп населення, забезпечення ефективних взаємовідносин між виробниками і споживачами продукції, коригування розподілу доходів у суспільстві для нівелювання соціальної нерівності населення); державне втручання в економіку (за таких умов держава взаємодіє з економікою як з незалежним суб'єктом, відокремленою одиницею); економічна політика держави (охоплює комплекс економічних цілей і заходів держави, спрямованих на вирішення завдань економічного розвитку в довго- та короткостроковому періодах); державне управління економікою (його сутність полягає в організуючому і регулюючому впливі держави на економіку щодо впорядкування та підвищення результативності діяльності суб'єктів ринку; його основними функціями є: організація, координація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль) [13, с. 547].

Ефективна ринкова економіка неможлива без регулюючої ролі держави, особливо в країнах,

де відбувається перехід від командно-адміністративної економіки до ринкової. Зміст державного регулювання економіки зумовлюється економічними цілями держави, засобами та інструментами, якими вона володіє в здійсненні активної економічної політики. Загалом, державне регулювання передбачає інформування учасників ринку про стан економіки й перспективи її розвитку; обґрунтування економічної політики державних органів влади, яку вони здійснюватимуть на певному етапі розвитку; проведення заходів щодо розвитку державного сектору економіки як одного з важливих інструментів впливу держави на економічні процеси. У країнах із трансформаційною економікою воно покликане забезпечити створення ефективної конкурентоспроможної на світовому ринку економічної системи [13, с. 548].

У країнах Західної Європи і Північної Америки в середині ХХ ст. почався розвиток економічної функції держави, яка виражалась у регулюванні соціально-економічної сфери суспільних відносин, забезпеченні політики «повної зайнятості» населення і запобігання економічним кризам. Створювалися спеціальні відомства з прогнозування розвитку економіки і соціального розвитку, розроблялись системи планування, зріс вплив на приватний сектор шляхом засобів регулювання і контролю – політики цін, податків, інвестицій, експорту, імпорту, державних замовлень, кредитної політики тощо. При цьому держава не поглинала діяльність приватного сектору в економіці і не створювала умови його розвитку.

На відміну від західних країн, в Україні радянських часів державне регулювання економічних відносин відіграло пануючу роль. Держава була монополістом в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а в економічній сфері виконувала всі функції від установа рівня інвестицій в ту чи іншу галузь економіки до найменування продуктів і цін на них [10, с. 80; 20, с. 50]. У незалежній Україні, у зв'язку з переходом до ринку, державне регулювання економічних відносин обмежується ринковими відносинами, тому зміст економічної функції держави істотно змінюється.

Категорія «державне регулювання» є однією з базових дефініцій у сучасній науці та практиці державного управління. Державне регулювання визначається як сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних

відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їхню) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [5].

Сфера водопостачання та водовідведення належить до сфери природних монополій і сектору суспільних послуг у національній економіці. Традиційне регулювання природних монополій має столітню історію. Воно зародилося на межі XIX і XX століть, розширювалось у 1930–1960-х рр., звужувалось у 1970-х рр. і почало значно зменшуватись у 1980–1990-х рр. Чинники, які впливали на ці процеси – це політичні, економічні і технологічні зрушення, інститут власності, погляди та представлення епохи [9, с. 239]. За загальнопоширеною версією, початковою метою регулювання був захист споживачів від монопольних цін. Проте цей підхід постійно переглядається, наводяться досить переконливі приклади, які змушують засумніватися в традиційному підході.

Так, якщо звернутися до історії електроенергетичної галузі США, то в період 1879–1907 рр. ціни в ній не підлягали регулюванню. Отримавши від муніципальних органів франшизу на обслуговування, компанія могла діяти на свій розсуд. Література того часу описує період вільної конкуренції, за якої багато компаній, які подали заявки, отримували франшизи, через що страждали прибутки в галузі. Тому самі представники галузі лобіювали ідею запровадження державного регулювання цін і прибутків. Уведене в результаті регулювання було покликане захистити галузь від ринкового ціноутворення, характерного для ранньої історії галузі. Аналогічні процеси спостерігалися і в інших галузях. Дослідження періоду 1900–1920 рр. показує, що ті штати, які перші прийняли ідею регулювання, мали найнижчі розцінки на електроенергію, найнижчі прибутки і найвищий обсяг випуску. Ці дані підтверджують гіпотезу про те, що введення регулювання було відповідною реакцією на «запит» галузі захистити прибуток і не мало початковою цілю захистити споживачів від монопольних цін [9, с. 241–242].

Наприкінці 1980-х рр. політичні та економічні підстави державного регулювання і державної власності істотно змінилися, почався пошук нових схем функціонування секторів суспільних послуг, почалася лібералізація і реформа регулювання в Північній Америці. Приватизація і заходи з уведення конкуренції стали характерними рисами економічної політики Великобританії, Нової Зеландії та Австралії. Впровадження конкуренції в секторі суспільних послуг у цих країнах дало істотні вигоди споживачам і кинуло виклик традиційним режимам регулювання. Після тривалих і гострих дискусій Європейський Союз також став на шлях кардинального реформування секторів суспільних послуг. Нова парадигма, так зване ринково-орієнтоване регулювання (market-based regulation), змістила акцент із безпосереднього регулювання поведінки суб'єктів господарювання на регулювання ринків, на яких ці суб'єкти діють [9, с. 245]. Зазначені підходи були орієнтовані на кінцевий продукт, привели до суттєвого зниження витрат суб'єктів господарювання та підвищення якості послуг.

Становлення ринкової економіки незалежної України орієнтувалось на західні принципи демонополізації, формування конкурентного середовища, вдосконалення соціального захисту, вдосконалення управління в галузі тощо. Але копіювання цих принципів без проходження процесу «становлення всіх етапів» державної політики регулювання не надало очікуваного ефекту. Більше того, національне державне регулювання набуло свого специфічного виразу, який суттєво відрізняється від досягнень розвинутих країн.

Систему державного регулювання утворюють її взаємозалежні складники, злагоджена робота яких дає змогу досягати поставлених цілей у запланований термін за ефективного використання сукупності ресурсів. До основних складників системи державного регулювання економіки належать: цілі та завдання державного регулювання економіки; методи, принципи й інструменти державного регулювання економіки; процес державного регулювання економіки; ресурсне забезпечення державного регулювання економіки [4].

Сфера водопостачання та водовідведення була складовою частиною житлово-комунального господарства і сфери природних монополій, реформування якої почалось із 1997 року. Державна політика у сфері природних монополій була направлена на: вдосконалення системи

державного регулювання, включаючи регулювання цін та тарифів, у сфері природних монополій, формування його нормативних та організаційних засад, у тому числі на регіональному рівні; розмежування компетенції та налагодження взаємодії між органами, які відповідно до законодавства здійснюють управління майном, розроблення і реалізацію державної політики у відповідних галузях, та органами, на які покладаються функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; формування конкурентних відносин на суміжних ринках, створення ефективних механізмів запобігання дискримінації господарюючих суб'єктів, що діють на цих ринках, з боку суб'єктів природних монополій; виділення із суб'єктів природних монополій непрофільних виробництв та підприємств, діяльність яких не відноситься до основної; організацію належного контролю за фінансовою діяльністю суб'єктів природних монополій, ведення окремих балансів та окремої бухгалтерської звітності щодо діяльності, яка здійснюється на ринках, що перебувають у стані природних монополій; поступове припинення практики перехресного субсидування різних груп споживачів або одних видів послуг за рахунок інших; поглиблення правового регулювання взаємовідносин між учасниками ринків у сфері природних монополій та вдосконалення нормативної бази в цій сфері, забезпечення формування цін (тарифів) і правил їх визначення, введення єдиних правил на недискримінаційній основі; визначення особливостей реформування відносин власності та приватизації у сфері природних монополій, у тому числі галузевих; підвищення ефективності управління належними державі майном, акціями (частками, паями) підприємств, господарських товариств, що є суб'єктами природних монополій, відповідальності представників, які здійснюють управління об'єктами державної власності, за дотримання вимог щодо більш ефективної діяльності суб'єктів природних монополій, забезпечення їх доступності для споживачів, інвесторів й акціонерів; запровадження громадського контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, зокрема, шляхом створення при них рад споживачів або включення до складу спостережних рад відповідних акціонерних товариств, рад підприємств, представників органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, у тому числі природоохоронних організацій, організацій споживачів тощо [16]. Згодом зазначені принципи

відобразились у Законах України: «Про природні монополії», який визначив сфери діяльності суб'єктів природних монополій, предмети регулювання, принципи регулювання та вимоги до регуляторних органів; «Про питну воду та питне водопостачання», який визначив сферу питної води та питного водопостачання; у Господарському кодексі України, який визначив основні засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання (державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій) [3].

Під час формування національної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення до уваги брались дві моделі країн світу з ринковою економікою: перша, за якої регуляторні функції покладались на спеціально утворений регуляторний орган (застосовується у Великобританії, де підприємства водопостачання та водовідведення приватизовані, країнах Балтії та Південної Америки: Аргентині, Венесуелі, Перу, Чилі); друга, коли регуляторні функції покладені на центральний орган виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування або спеціально створені регіональні, місцеві регуляторні органи (застосовується в країнах ЄС, СНД, Близького Сходу) [2, с. 12–13]. Після незалежності державне регулювання сфери природних монополій відбувалось за зразком другої моделі, але з національною особливістю. Зокрема, державна політика регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері житлово-комунального господарства реалізувалась такими уповноваженими органами державної влади: Антимонопольним комітетом України, Державним комітетом України з питань житлово-комунального господарства, Державною інспекцією з контролю за цінами, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Проте сформована система державного регулювання не була ефективною, оскільки повноваження регуляторних органів не були чітко розмежовані, дублювались регуляторні та контролюючі функції органів влади, між контролюючими органами не було координації тощо, механізми державного регулювання в основному зводились до регулювання ціноутворення. Підприємства водопостачання та

водовідведення показували негативні фінансові результати, якість послуг погіршувалась, як і погіршувався стан галузі в цілому, тарифна політика була предметом політичних спекуляцій. Все більшої актуальності набувало питання переходу до іншої моделі регулювання і створення державного регуляторного органу у сфері комунальних послуг.

Передбачалось, що система державного регулювання та регуляторний орган мають відповідати принципам цілісності та координації, ефективності, адекватності, незалежності, відповідальності, прозорості та врахування громадської думки, передбачуваності [2, с. 13]. У результаті реформування з 2011 року відбувався процес переходу на нову гібридну модель державного регулювання сфери комунальних послуг шляхом утворення незалежного регулятора та прийняття низки нормативно-правових актів, як-то Законів України «Про державне регулювання сфери комунальних послуг» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». При цьому частина регуляторних функцій залишилася також в органів місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні створено систему державного управління сферою водопостачання та водовідведення, визначено її основні елементи, функції й повноваження органів управління [18]. Зокрема, Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання і контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо виконання ними функцій і завдань у сфері водопостачання та водовідведення; ухвалює засади внутрішньої та зовнішньої політики держави у сфері; затверджує державний бюджет, в якому передбачає кошти на забезпечення роботи та розвиток водного сектору; схвалює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного розвитку, охорони довкілля; затверджує рішення про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик для розвитку водного сектору, здійснює контроль за їхнім використанням; проводить парламентські слухання з питань політики якісного водопостачання, водовідведення тощо [8]. Крім того, Апарат Верховної Ради України забезпечує роботу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) [17].

Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить житлово-комунальне

господарство, готує законопроекти щодо регулювання сфери водопостачання та водовідведення та подає на визначення Верховній Раді України кандидатуру до складу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП. Крім того, приймає рішення щодо кандидатур членів Конкурсної комісії, які пропонуються Верховній Раді України для обрання, на основі пропозицій депутатських фракцій (груп) [17].

Президент України видає укази, що стосуються функціонування та розвитку водного сектору, в т.ч. сфери водопостачання та водовідведення; звертається із щорічними (позачерговими) посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України, в т.ч. у сфері водопостачання та водовідведення; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції; підписує закони, прийняті Верховною Радою України; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [8]. Також Президент визначає дві особи до складу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП. Крім того, розглядає кандидатури, які отримали найвищий рейтинг і пройшли перевірку в НКРЕКП, призначає і звільняє членів НКРЕКП [17].

Кабінет Міністрів України забезпечує економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання Конституції і законів України, актів Президента України у сфері водопостачання та водовідведення; реалізує державну політику в цій сфері; організує розроблення державних, міждержавних і регіональних програм у цій сфері; координує діяльність органів виконавчої влади в цій сфері; організує здійснення державного контролю та обліку в цій сфері; затверджує проекти зон санітарної охорони об'єктів централізованого питного водопостачання, які розташовані на території більш як однієї області; встановлює режим зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання; визначає порядок інформування про якість питної води та стан питного водопостачання тощо [18].

НКРЕКП здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері комунальних послуг, зокрема, за діяльністю у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах понад рівень, що встановлюється умовами та

правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами). НКРЕКП здійснює державне регулювання шляхом: нормативно-правового регулювання; ліцензування діяльності; формування цінової і тарифної політики та реалізації відповідної політики; державного контролю та застосування заходів впливу; використання інших засобів, передбачених законом [15; 17; 19].

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства забезпечує формування єдиної технічної, соціально-економічної політики у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення; встановлює порядок ведення та забезпечення моніторингу якості питної води і технічного стану об'єктів централізованого питного водопостачання та водовідведення; затверджує правила приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення та порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні скиди стічних вод до систем централізованого водовідведення; затверджує порядок повторного використання очищених стічних вод та осаду за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин; координує діяльність органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності в цій сфері; забезпечує проведення наукових досліджень у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення; організує здійснення заходів щодо захисту та охорони об'єктів централізованого питного водопостачання та водовідведення; готує і оприлюднює Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні тощо [18].

Зазначені державні інститути здійснюють свою діяльність у сфері водопостачання та водовідведення разом з іншими органами державної влади України: міністерствами та відомствами, правоохоронними органами, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Крім НКРЕКП, регулюючі функції у сфері комунальних послуг здійснюють також Київська міська й обласні державні адміністрації. Розподіл регулюючих повноважень здійснено за таким принципом: НКРЕКП здійснює ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання (виробництво та/або транспортування та/або постачання питної води споживачам) та/або водовідведення (відведення та/або очищення стічної води) у разі, якщо системи центра-

лізованого водопостачання та/або водовідведення суб'єктів господарювання розташовані в одному чи декількох населених пунктах у межах території однієї або більше областей (включаючи місто Київ), сукупна чисельність населення яких становить більше ніж сто тисяч осіб, та обсяги реалізації послуг яких становлять відповідно: з централізованого водопостачання – більше ніж триста тисяч метрів кубічних на рік; із централізованого водовідведення – більше ніж двісті тисяч метрів кубічних на рік; усіх інших – обласні та Київська міська державні адміністрації.

Водопостачання та водовідведення є складовою частиною загального круговороту води в природі, коли вода з водних джерел забирається в системи водопостачання, використовується в життєдіяльності людини і системою водовідведення знову скидається у водне джерело. У свою чергу водопостачання та водовідведення є специфічним процесом, який представляє сукупність взаємопов'язаних і взаємозумовлених підпроцесів, основними з яких є: виробництво питної води (забір і підготовка), транспортування, постачання споживачам, приймання стічних вод від споживачів, очищення стічних вод. Згідно із Законами України «Про природні монополії», «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» суб'єкти господарювання у сфері водопостачання виробляють (реалізують) послуги на ринку, що перебуває в стані природної монополії. І хоча законодавець цей ринок чітко не визначає, називаючи «сферою комунальних послуг», очевидно, що його утворюють дві головних діючих особи: продавець послуги і покупець послуги, між якими складаються відносини купівлі-продажу. Продавця представляють виробники послуги, власники ресурсу, постачальники послуги, а покупцем є споживач послуги. У результаті виникають товарні та грошові потоки, ринкові зв'язки, які регулюються державою. Об'єктом державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення є діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення на територіях у встановлених обсягах. Сфера діяльності НКРЕКП складається з таких ключових елементів: державне регулювання, моніторинг, контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері [17]. Найпростіша схема державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення зображена на рисунку 1.

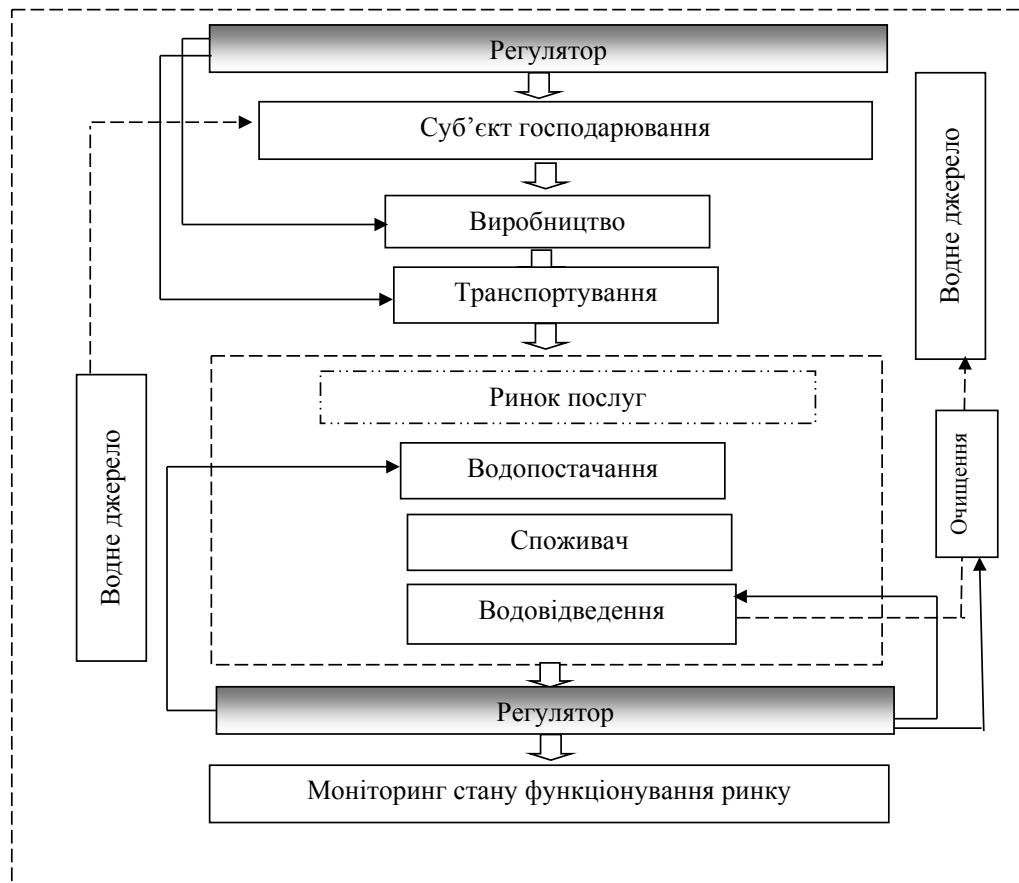


Рис. 1. Схема державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення

Зазначена схема визначає основні елементи національної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Акценти зроблені на основних учасниках системи: суб'єкт господарювання та регулятор, видах діяльності суб'єкта господарювання, які регулює та контролює регулятор. Діяльність суб'єкта господарювання розділена на складники: виробництво, транспортування, постачання питної води споживачам, відведення та очищення стічної води (згідно з ліцензійними умовами), хоча законодавець визначає один вид діяльності – централізоване водопостачання та водовідведення. Ринок послуг з водопостачання та водовідведення представлений як система економічних відносин між виробником послуги та її споживачем, що виникає в процесі купівлі-продажу. Для порівняння, основними напрямками регулювання в іноземних регуляторів сфери водопостачання та водовідведення є ринок послуг, якість послуг, якість води, захист довкілля, ціна, захист інтересів і безпека споживачів [1]. Тобто нам є ще до чого прагнути.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можемо зробити висновок, що формування системи дер-

жавного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в Україні відбувалось на різних етапах державотворення та вибору оптимальних моделей участі держави в економічному житті країни, з урахуванням досвіду розвинутих країн. Ефективна ринкова економіка неможлива без регулюючої ролі держави, особливо в країнах, де відбувається перехід від командно-адміністративної економіки до ринкової, але зміст державного регулювання зумовлюється активною позицією держави в економіці та метою знайти найефективніше рішення. Сфера водопостачання та водовідведення належить до сфери природних монополій, але має свої особливості, які відрізняють її від інших монопольних сфер. Тому політика державного регулювання, направлена на всі сфери природних монополій, може не привести до очікуваного результату у сфері водопостачання та водовідведення.

Національна політика державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення в пошуках моделей регулювання створювала певну гібридну модель державного регулювання сфери, яка включала в себе риси як мінімум двох

класичних моделей регулювання розвинутих країн. Це говорить про те, що система державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення досі перебуває в стані формування. Із закордонного досвіду можна взяти вектори державного регулювання сфери, які направлені на врегулювання ринку з метою захисту прав споживачів, підвищення якості послуг та якості питної води,

захисту довкілля і джерел водопостачання тощо. У такому випадку ефективність державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення в значній мірі буде зумовлена рівнем забезпечення суспільного добробуту, що матиме прояв у вдосконаленні формування та використання фінансових ресурсів господарських суб'єктів та підвищенні рівня наданих послуг.

Список літератури:

1. Ephraim Clark, Gérard Mondello. REGULATING NATURAL MONOPOLIES: THE CASE OF DRINKING WATER IN FRANCE. Research Gate. 2014. 25 Aug. 72–78 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/253346020_REGULATING_NATURAL_MONOPOLIES_THE_CASE_OF_DRINKING_WATER_IN_FRANCE (дата звернення: 23.09.2018).
2. Білянський О.М., Асадчев О.І. Концепція державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання у сфері житлово-комунального господарства. *Тези доповіді Міжнародного конгресу «Інституційні та технічні аспекти реформування житлово-комунального господарства. 2005»*. К., 2005. 100 с.
3. Господарський кодекс України, перша редакція від 16.01.2003 р. № 436-IV / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/436-15/ed20030116> (дата звернення: 23.09.2018).
4. Гриньова В.М. Державне регулювання економіки: підручник К.: Знання, 2008. 398 с. / База даних: «Навчальні матеріали онлайн». URL: https://pidruchniki.com/1247071838394/ekonomika/sistema_derzhavnogo_regulyuvannya_ekonomiki#64/ (дата звернення: 23.09.2018).
5. Енциклопедичний словник з державного управління / за редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. URL: <http://e-lib.academy.gov.ua> (дата звернення: 23.09.2018).
6. Євдокимов В.О. 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.
7. Карсекін В.І. Удосконалення інструментів фінансово-інвестиційної політики у сфері державного регулювання. К.: Знання, 2009. 170 с.
8. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.09.2018).
9. Королькова Е.И. Естественная монополия: конкуренция и регулирование. Лекционные и методические материалы. *Экономический журнал ВШЭ*. 2000. № 2. С. 235–273.
10. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. К.: Юрисконсульт, 2006. 355 с.
11. Орлов О.В. Функційна складова концептуальної моделі теорії державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. № 2. С. 49–57.
12. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
13. Політична економія: навч. посібник / за ред. В.О. Рибалкіна, В.Г. Бодрова. К.: Академвидав, 2007. 627 с.
14. Попова О.Ю. Особливості державного регулювання процесів водозабезпечення суб'єктів господарювання. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 5 (1). С. 46–50.
15. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 р. № 2479-VI / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата звернення: 25.09.2018).
16. Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій: Указ Президента України від 19.08.1997 р. №853/97 / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/-853/97/ed19970819> (дата звернення: 23.09.2018).
17. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. №1540-VIII / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19> (дата звернення: 23.09.2018).
18. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> (дата звернення: 25.09.2018).
19. Про природні монополії: Закон від 20.04.2000 р. №1682-III / База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/1682-14> (дата звернення: 25.09.2018).

20. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2008. 656 с.

21. Степаненко С.В. Еволюція наукових поглядів і вибір концепцій підвищення ефективності державного регулювання процесів економічного розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 193–200.

22. Сугак Т.М. Методи державного регулювання тарифів у сфері водопостачання. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 5 (1). С. 84–88.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

В статье осуществлен анализ формирования системы государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения в Украине как составляющей реформирования системы экономических отношений. Проанализированы условия преобразования полного государственного регулирования экономики советских времен в государственное регулирование определенных отраслей экономики. Рассмотрен опыт развитых стран в формировании системы государственного регулирования, и в частности сферы водоснабжения и водоотведения, в контексте естественных монополий. Национальная государственная политика ориентировалась на западные принципы демополизации, формирования конкурентной среды, совершенствование социальной защиты, совершенствования управления в отрасли и т.д., но не проходила длительного процесса их становления. Установлено, что в сфере водоснабжения и водоотведения образована определенная гибридная модель государственного регулирования, существенно отличающаяся от классических моделей развитых стран. В статье также проанализирована система государственного управления сферой водоснабжения и водоотведения, определены ее основные элементы, функции и полномочия органов управления. Рассмотрена деятельность регулятора в сфере водоснабжения и водоотведения, ее ключевые элементы. Установлено, что система экономических отношений между производителем услуг водоснабжения и водоотведения и их потребителем, которая возникает в процессе купли-продажи, по сути, является рынком услуг по водоснабжению и водоотведению. На основании проанализированного материала приведена схема государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государственное регулирование, водоснабжение, водоотведение, коммунальная сфера.

FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC REGULATION OF WATER SUPPLY AND WASTEWATER SECTOR

The article analyzes the formation of the system of state regulation of the water supply and wastewater system in Ukraine as a component of the reformation of the system of economic relations. The conditions of transformation of complete state regulation by the economy of the Soviet times into the state regulation of certain branches of economy are analyzed. The experience of developed countries in the formation of the system of state regulation, and in particular the sphere of water supply and wastewater, in the context of natural monopolies is considered. The national state policy was oriented towards Western principles of demonopolization, the formation of a competitive environment, improvement of social protection, improvement of management in the field, etc., but did not take place a long process of their becoming. It was clarified that in the sector of water supply and wastewater a certain hybrid model of state regulation was created that differs significantly from the classical models of developed countries. The article also analyzes the system of state management of the water supply and wastewater system, defines its main elements, functions and authorities of the governing bodies. The sphere of activity of the regulator of the sector of water supply and wastewater, its key elements is considered. It has been established, that the system of economic relations between the producer of water supply and wastewater services and their consumers, arising in the process of sale, in essence, is a market for water supply and wastewater services. Based on the analyzed material, the scheme of state regulation of the water supply and sewage system is presented.

Key words: state, public administration, state regulation, water supply, wastewater, communal service.

УДК 330.133.2

Мохова Ю.Л.

Донецький національний технічний університет

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

У статті проведено аналіз ринку легкої промисловості країн ЄС, торговельного балансу продукції легкої промисловості. Визначено країни-імпортери ЄС та експортери продукції легкої промисловості. На основі узагальнення та систематизації виділено особливості державного регулювання легкої промисловості країн ЄС та інструменти державної підтримки легкої промисловості. Визначено напрямки державної політики розвитку легкої промисловості країн ЄС. Обґрунтовано необхідність удосконалення вітчизняної державної політики в галузі легкої промисловості відповідно до досвіду країн ЄС.

Ключові слова: державна політика, промисловість, легка промисловість, євроінтеграція, конкурентоспроможність

Постановка проблеми. В умовах динамічного економічного зростання та посилення світової конкуренції легка промисловість є однією з найважливіших галузей промисловості будь-якої країни. Легка промисловість органічно поєднана з іншими галузями економіки (транспорт, комунікації, важкою промисловістю, машинобудуванням, агропромисловим комплексом) та сполучає найкращі інновації з промисловими і технологічними знаннями.

Закордонний досвід державної політики країн Європейського союзу (ЄС) свідчить, що для багатьох країн, які розвиваються, сфера виробництва промислових товарів народного споживання є одним із потужних важелів розвитку економіки. Західна Європа, Середземноморський регіон і країни Східної Європи відіграють важливу роль на світовому ринку легкої промисловості не тільки за обсягами, але й з точки зору різноманітності, складності та якості продукції.

В Україні легка промисловість розвивається незначними темпами та характеризується досить низькими показниками обсягу виробництва, реалізації продукції, що свідчить про необхідність удосконалення державної політики щодо розвитку галузі. Стратегічним курсом реалізації державної політики України є запровадження інноваційної моделі структурної перебудови промисловості відповідно до зарубіжного досвіду, що дозволить виключити стримуючі фактори розвитку легкої промисловості, вирішити питання ефективного управління на основі сучасних ринкових механізмів та зарекомендувати Україну як високотехнологічну державу на світовому ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Незначна частка легкої промисловості в структурі економіки України, незначний сукупний обсяг українського експорту товарів легкої промисловості до країн ЄС пояснюється такими досі невирішеними проблемами цієї галузі, як: відсутність ефективного захисту внутрішнього ринку від незаконного обігу товарів; низький рівень стимулювання експорту української продукції; відсутність рівноправних конкурентних умов для українських виробників, розвинутого споживчого ринку та дієвої ринкової інфраструктури.

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС відкриває українським підприємствам великі можливості для виходу на європейські ринки, але їхня продукція має стати більш конкурентоспроможною. Для вирішення існуючих проблем легкої промисловості та виходу на міжнародний ринок необхідним є модернізація вітчизняної галузі відповідно до найкращих практик державного регулювання країн ЄС. Дослідженню тенденцій розвитку легкої промисловості в країнах ЄС присвячено праці вітчизняних вчених Бродюк І. В. [1], Бужак Ю. С. [2], Карасева П. А. [3], Янковець Т. М. [4] та ін. Проте залишаються недостатньо вивченими питання, пов'язані з удосконаленням державного регулювання вітчизняної легкої промисловості відповідно до досвіду європейських країн в умовах євроінтеграції.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей державного регулювання легкої промисловості країн ЄС для удосконалення вітчизняної моделі державного регулювання галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Легка промисловість є стратегічно важливим

сектором економіки для країн, що розвиваються, та розглядається як одне з основних джерел економічного зростання. Перевагами цього виду діяльності є: низькі бар'єри входу; простота та інтенсивність виробничого процесу, що дозволяє активно використовувати трудовий потенціал країни.

Легка промисловість є одним із найбільших економічних ринків у світі, виробляючи 450 млрд дол. США і нараховуючи понад 25 млн працівників по всьому світу. Лідерами в легкій промисловості є Китай, країни Середньої і Південно-Східної Азії, ЄС, який утримує високі позиції лише за рахунок розмірів Союзу і стійких позицій у сегменті моди. Серед країн Південно-Східної Азії, які є ключовими гравцями в галузі легкої промисловості, виділяють Китай, Туреччину та Південну Корейську республіку. Також бурхливо розвиваються останнім часом країни Південної Америки. У цих країнах легка промисловість оголошена як пріоритетна для розвитку національної економіки.

Легка промисловість ЄС є лідером на світових ринках. У середньому частка легкої промисловості в країнах ЄС становить 6,5%, у світі – 7,8% (табл. 1). Легка промисловість демонструє стабільний розвиток протягом останніх п'яти років. Після невеликого зниження обсягу реалізованої продук-

ції у 2011–2012 рр. оборот галузі збільшився та в 2017 році становив 181 млрд євро [6].

Незважаючи на те, що річні темпи зростання товарообігу зростали, за останні роки кількість зайнятих у секторі значно знизилася – з 2 млн працівників у 2009 році до приблизно 1,7 млн працівників у 2017 році [6].

Через відносно високе значення валового внутрішнього продукту на душу населення і чисельності населення Великобританія, Німеччина, Франція, Італія та Іспанія становлять близько 60% від загального обсягу роздрібних продажів одягу в ЄС (рис. 1).

Внутрішньорегіональна торгівля є важливою особливістю легкої промисловості ЄС. Незважаючи на зростаючий тиск із боку конкурентоспроможних за ціною азіатських постачальників, статистичні дані Світової організації торгівлі показують, що імпорт текстильних товарів у регіоні ЄС у розмірі 89 млрд дол. США у 2016 році становив 64,1% [7].

У 2016 році загальний обсяг імпорту продукції легкої промисловості країн-членів ЄС становив 198 млрд дол. США, а 55,6% (або 110 млрд дол. США) надходили від інших членів ЄС [7].

Експорт країн ЄС до решти країн світу становить понад 30% світового ринку, тоді як єдиний ринок ЄС також є одним із найважливіших з точки зору розміру та якості. Експорт продукції легкої промисловості за межі ЄС в 2016 році збільшився на 3,8%. Зростання продажів відбулося, зокрема, до Сполучених Штатів (+21%), Гонконгу (+18%) та Китаю (+12%). Однак вони значно знизилися для Росії (–29%) [6].

Виділяють п'ять основних глобальних імпортерів продукції легкої промисловості, що надходить із-за меж Європейського Союзу. Китай – основний постачальник одягу, обсяг імпорту до ЄС якого оцінюється приблизно в 27,2 млрд євро у 2017 році. Велика Британія мала третє значення за обсягом імпорту одягу в 2016 році, після Німеччини та Франції (рис. 2).

Таблиця 1

Показники розвитку легкої промисловості в ЄС (на основі [5])

Показник	2016 рік	Темпи розвитку
Торгівельний оборот, млрд євро	171	+1,10%
Додана вартість, млрд євро	44	+4,80%
Інвестування, млрд євро	4,8	+1,10%
Чисельність компаній, млн	177,7	+1,60%
Рівень зайнятості, млрд осіб	1,7	+0,20%
Експорт, млрд євро	45	+0,60%

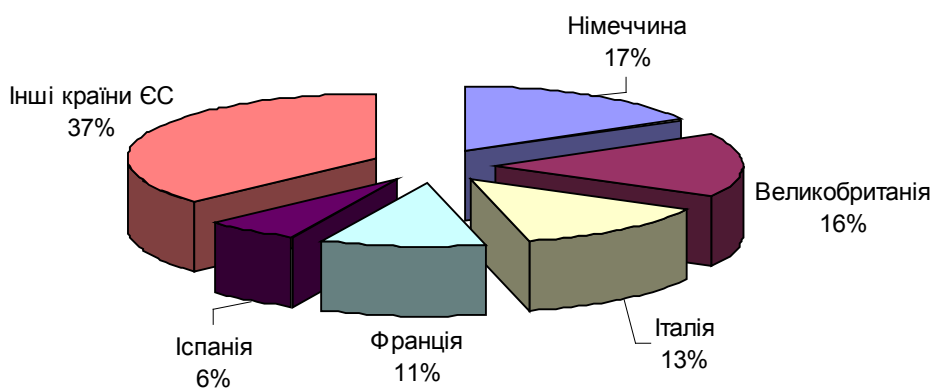


Рис. 1. Структура виробництва продукції легкої промисловості у 2016 році, % [7]

У межах ЄС найактивнішими країнами в легкій промисловості є Франція, Італія та Іспанія. За даними Eurorages, пошуки європейських партнерів та клієнтів із Франції в цій галузі переважно зосереджені на Італії та Іспанії. Італійський експорт в межах ЄС (44%) та за межами ЄС (55%), згідно з даними компанії Sistema Moda Italia (SMI – організація, що представляє італійський текстиль, готовий одяг та моду), досить збалансований (рис. 3) [5].

З 2010 року товари легкої промисловості становлять найбільший сегмент промисловості, що досягає приблизно 953 млрд євро у 2017 році. Зокрема, в Німеччині, Франції частка цієї галузі в загальному обсязі виробництва промислової продукції

становить 6–8%, в Італії – 12%, що дає змогу цим країнам формувати до 20% бюджету за рахунок відрахувань галузі, а також забезпечувати наповнення внутрішнього ринку на 75–85% продукцією власного виробництва [7].

В умовах посилення конкуренції все більшого значення в занятті лідируючих позицій на світовому ринку набуває конкурентоспроможність товарів (якість, дизайн, нові споживчі, медико-біологічні та функціональні властивості тощо). Найпопулярніші бренди Європи є одними з провідних компаній по всьому світу в галузі легкої промисловості. Виходячи з продажів тільки в Європі, Inditex (Іспанія) виходить на перше місце, з оборотом близько

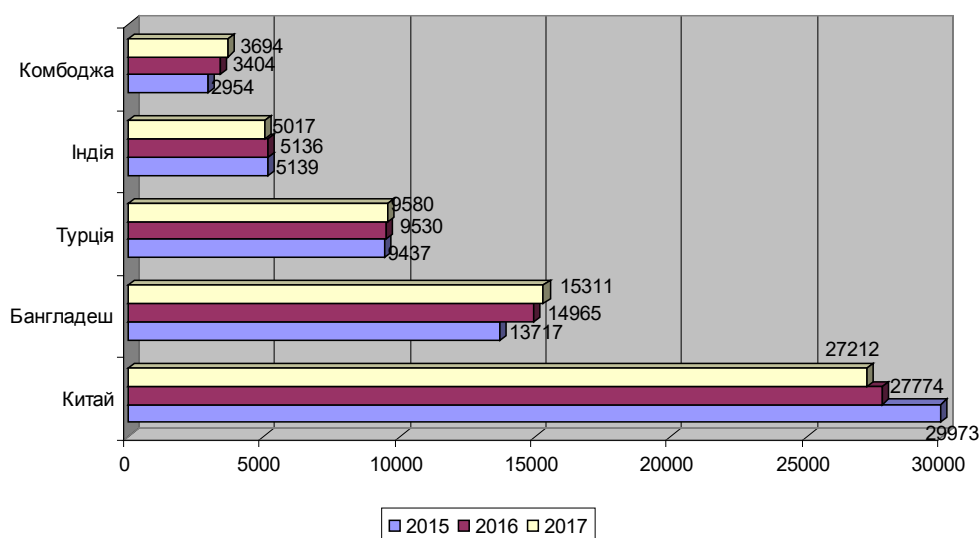


Рис. 2. Країни-імпортери товарів легкої промисловості до ЄС у 2015–2017 рр., млн євро [5]

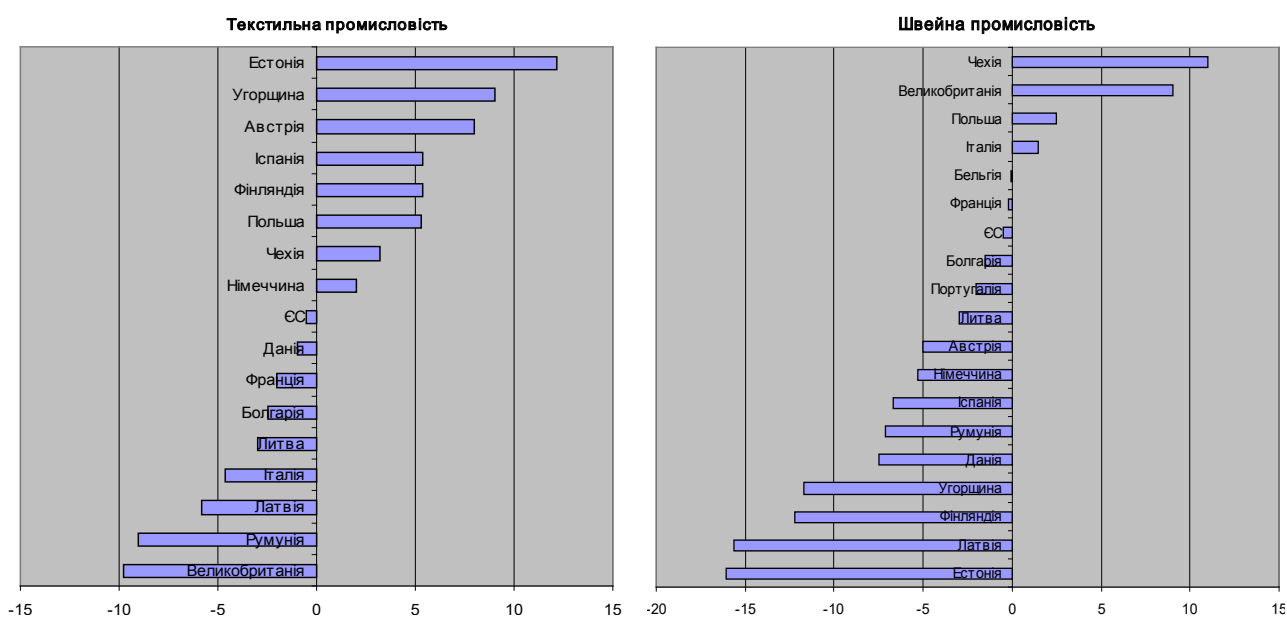


Рис. 3. Рейтинг країн ЄС з виробництва продукції легкої промисловості, % [5]

16 млрд євро у 2017 році, потім – H&M (Швеція) та Marks&Spencer, розташований у Великобританії. Компанія Inditex несе відповідальність за кілька відомих брендів одягу, включаючи Zara, Bershka, Massimo Dutti і Pull & Bear. Інтернет-ринок одягу також поступово розвивається в Європі, завдяки чому такі компанії, як Zalando та ASOS, досягають доходів у розмірі 4,5 млрд євро та 1,9 млрд фунтів стерлінгів відповідно у 2017 році [7].

Проблемами європейських компаній легкої промисловості є скорочення обсягів продажів і низька ділова активність. Підприємства розвинутих європейських країн, які витримують ціновий тиск дешевої імпортової продукції з країн, що розвиваються, з метою виживання розміщують свої виробництва в країнах із більш дешевою робочою силою. Для закріплення своїх позицій на ринку європейські текстильні фірми у зростаючій мірі прагнуть до спеціалізації або до укладення альянсів із великими фірмами [4].

Основними характеристиками легкої промисловості ЄС є перевага малих і середніх підприємств недержавних форм власності з високим ступенем оборотності капіталу. Дослідження й аналіз досвіду закордонних країн показали розмаїтість підходів до управління галуззю, а також необхідність впливу на розвиток ринкової системи державного регулювання, впровадження відповідної законодавчої бази, що підкреслює роль держави в ринковій економіці.

Основні напрями державної політики у сфері легкої промисловості в Євросоюзі – фінансування проєктів зі створення нових текстильних товарів і розширення застосування технічного текстилю в інших галузях. Серед основних інструментів підтримки – видача грантів на розробку нових технологій і продуктів, фінансування інфраструктурних проєктів у кластерах (в т.ч. створення центрів колективного доступу і розвиток інженерної та транспортної інфраструктури, житлового будівництва) і організаційна підтримка.

Як показує аналіз досвіду більшості зарубіжних країн, які перебувають на вершині рейтингу, найбільшого поширення серед інноваційних методів та інструментів управління отримали інноваційні методи державного управління (застосовуються у 12 з 15 передових країн, включаючи ЄС).

Підсумовуючи вищевикладене, можна виділити напрями державної політики розвитку легкої промисловості країн ЄС: впровадження інноваційних маркетингових стратегій, підтримка доступності та продуктивності галузі, забезпечення конкурентоспроможності продукції на глобальному ринку,

відповідність продукції міжнародним стандартам якості, впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробничий процес, диверсифікація виробництва і його модернізація з урахуванням екологічних проблем, створення інтегрованих текстильних парків, спрямованих на надання допомоги малим та середнім підприємцям у галузі легкої промисловості для об'єднання інвестицій у текстильні парки шляхом надання фінансової підтримки інфраструктури світового класу в парках. Зазначені напрями державної політики дозволили країнам ЄС зайняти провідні місця у світовому експорті продукції легкої промисловості.

Співробітництво з Європейським Союзом залишається пріоритетним напрямом зовнішньої політики України. Інтеграція в європейський політичний, економічний та соціальний простір створить додаткові можливості для модернізаційного та інноваційного розвитку держави і суспільства. Головним завданням держави щодо розвитку вітчизняної легкої промисловості є підвищення якості та конкурентоспроможності вітчизняних виробів, розширення їхніх позицій насамперед на внутрішньому ринку шляхом удосконалення технологій виробництва та освоєння нових видів продукції, переходу до інноваційної моделі розвитку та інтенсивного оновлення виробничих потужностей [3].

Результативність використання запропонованих заходів дозволить підвищити конкурентоспроможність легкої промисловості України, збільшити частину внутрішнього ринку підприємств легкої промисловості за рахунок своєчасного впровадження цільового фінансування та маркетингової концепції управління.

Висновки. На основі проведеного дослідження доведено, що легка промисловість є одним із найбільших економічних ринків у світі, який, взаємодіючи з різними галузями промисловості, забезпечує економічне зростання економіки країни загалом. На основі аналізу світового фінансового ринку виділено лідерів легкої промисловості – Китай, країни Середньої і Південно-Східної Азії, ЄС, в яких легка промисловість є пріоритетом розвитку національної економіки. Оцінка торговельного обороту продукції легкої промисловості країн ЄС дозволила визначити головних імпортерів (Великобританія, Німеччина та Франція) та експортерів продукції галузі (США, Гонконг, Китай).

Узагальнюючи європейський досвід, визначено особливості державного регулювання легкої промисловості країн ЄС: перевага малих і середніх підприємств недержавних форм власності з високим ступенем оборотності капіталу; інноваційні методи

державного управління. Основними напрямками державної політики у сфері легкої промисловості є фінансування проектів зі створення нових текстильних товарів і розширення застосування технічного текстилю в інших галузях. Інструментами державної підтримки легкої промисловості є видача грантів на розробку нових технологій і продуктів, фінансування інфраструктурних проектів у кластерах, організаційна підтримка.

Дослідження європейського досвіду державного регулювання легкої промисловості дозволило виділити напрями державної політики розвитку легкої промисловості країн ЄС: впровадження інновацій-

них маркетингових стратегій, підтримка доступності та продуктивності галузі, забезпечення конкурентоспроможності продукції на глобальному ринку, відповідність продукції міжнародним стандартам якості, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, диверсифікація виробництва і його модернізація з урахуванням екологічних проблем, створення інтегрованих текстильних парків.

Удосконалення вітчизняної державної політики в галузі легкої промисловості з використанням досвіду країн ЄС підвищить конкурентоспроможність цієї галузі України та створить додаткові можливості для інноваційного розвитку держави та суспільства.

Список літератури:

1. Бродюк І.В. Інтеграція швейних підприємств України у європейський економічний простір. *Ефективна економіка*. 2015. № 1. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3729> (дата звернення: 12.11.2018).
2. Бужак Ю.С. Адаптація зарубіжного досвіду оподаткування імпорту товарів легкої промисловості до вітчизняних умов. АГРОСВІТ. 2014. № 22. С. 73–79.
3. Карасев П.А. Зарубежный опыт инновационного развития легкой промышленности – секреты успеха в глобальной конкуренции. *Транспортное дело России*. 2011. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-innovatsionnogo-razvitiya-legkoj-promyshlennosti-sekreti-uspeha-v-globalnoy-konkurentsii> (дата звернення: 12.11.2018).
4. Янковець Т.М., Нагорна Ю.А. Закордонний досвід розвитку підприємств легкої промисловості. *Київський національний університет технологій та дизайну*. URL: http://knutd.edu.ua/publications/conference/20.03.2015/Nagorna_Iankovetz_10.pdf (дата звернення: 12.11.2018).
5. Clothing & Appare / STATISTA. URL: <https://www.statista.com/markets/415/topic/466/clothing-apparel/> (дата звернення: 12.11.2018).
6. Textiles and clothing: the European industry's 2015 figures / Europages. URL: <http://corporate.europages.co.uk/news/textiles-and-clothing-the-european-industrys-2015-figures/> (дата звернення: 12.11.2018).
7. Sheng Lu. State of the EU Textile and Apparel Industry. *University of Delaware*. URL: <https://shenglufashion.com/2018/04/26/state-of-the-eu-textile-and-apparel-industry-updated-april-2018/> (дата звернення: 12.11.2018).

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛЕГКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В статье проведен анализ рынка легкой промышленности стран ЕС, торгового баланса продукции легкой промышленности. Определены страны-импортеры ЕС и экспортеры продукции легкой промышленности. На основе обобщения и систематизации выделены особенности государственного регулирования легкой промышленности стран ЕС и инструменты государственной поддержки легкой промышленности. Определены направления государственной политики развития легкой промышленности стран ЕС. Обоснована необходимость совершенствования отечественной государственной политики в области легкой промышленности в соответствии с опытом стран ЕС.

Ключевые слова: государственная политика, промышленность, легкая промышленность, евроинтеграция, конкурентоспособность.

EUROPEAN EXPERIENCE OF THE GOVERNMENT REGULATION OF LIGHT INDUSTRY

The article analyzes the market of light industry in EU countries, the trade balance of light industry products. There are identified EU importing countries and exporters of light industry products. On the basis of generalization and systematization, it is highlighted the features of government regulation of EU countries's light industry and tools of government support of light industry. There are defined the directions of the government policy of light industry development in the EU countries. The necessity of improving the domestic government policy in the field of light industry in accordance with the experience of EU countries has been substantiated.

Key words: government policy, industry, light industry, eurointegration, competitiveness

Муц Луай Файсал

Запорізька державна інженерна академія

МІГРАЦІЙНА КРИЗА В СУСПІЛЬСТВІ ЄВРОСОЮЗУ ВНАСЛІДОК ПОЛІТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ

У статті досліджується аналіз міграційної кризи в суспільстві Євросоюзу внаслідок політики мультикультуралізму. Охарактеризовано економічні негаразди та терористичні загрози, появу ксенофобії в європейському суспільстві щодо прийняття великої кількості біженців. Зазначено базисні складники в міграційній політиці щодо надання соціальних стандартів та жорсткого контролю, що вимагає від країн Євросоюзу додаткових фінансових навантажень на бюджети країн-членів Євросоюзу, а також впливає на радикальні настрої в суспільстві. Сформовано висновки з приводу причин та наслідків міграційної кризи. Представлений комплексний та порівняльний аналіз аналітичного центру CEDOS в напрямках динаміки кількості біженців у світі, даних ООН щодо динаміки подання заяв для отримання притулку в Євросоюзі та вказані основні країни-реципієнти біженців в Євросоюз. Приведено складники міграційної політики країн-членів Євросоюзу. Сформовано висновок відносно регулювання міграційних процесів у країнах Євросоюзу, які мають виконувати комплексні заходи, враховуючи інтереси всіх країн-членів Євросоюзу.

Ключові слова: міграційна криза, мультикультуралізм, моноетнічні країни, національні меншини.

Постановка проблеми. В останнє десятиліття міграційна криза в Європі стала найбільш актуальним в європейській політиці питанням, що впливає на згорання економічних та соціальних програм унаслідок витрачання фінансів країн-членів Євросоюзу на програми щодо надання притулку біженцям. Тому дослідження даного питання є актуальним у межах визначення масштабів структури та напрямів зовнішньої міграції до країн-членів Євросоюзу. Внаслідок збільшення потоків мігрантів до країн Євросоюзу виникають численні труднощі в роботі з даною категорією представників національних меншин. З'являються питання щодо визначення міграційної політики, яка є різною для моноетнічних країн Євросоюзу та країнами «старої Європи». Останні закликають до мультикультуралізму, тоді як моноетнічні країни вимагають установа квот для мігрантів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження міграційної кризи у своїх наукових публікаціях висвітлювали такі вчені, як: Т. Рубін, Г. Олександр, Дж. Ротвелл, В. Поп і А. Томас. Серед вітчизняних науковців, що досліджували кризові питання міграції, можна виділити: В.О. Івашенка, В.В. Коваленка, В.І. Кривенка, О.В. Кузьменка, В.М. Куц, О.А. Малиновську, В.О. Новік, А.М. Черняк. Варто зазначити закордонних

вчених із даної проблематики: М. Вейнера, Р. Вольвенда, Р. Епплярда, С. Колінсона, С. Спенсера, І. Рів'єра, М. Пуглі, Р. Плендера, Дж. Солта, Р. Хавсмана. Також особливої уваги даній тематиці в наукових дослідженнях було приділено юристами та політиками Д. Мартіном, Р. Босвеллом, Д. Вейсбротом.

Постановка завдання. Мета статті – визначити компонентні складники трансформації відносин у суспільстві між громадянами Євросоюзу внаслідок міграційної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для ЄС актуальним стає визначення міграційної політики внаслідок збільшення міграційних потоків тих людей, що намагаються «сховатися» від війни та переслідування. Але для запровадженої міграційної політики країнам Євросоюзу вкрай важливо визначити мігрантів, що залишили свою батьківщину в пошуках кращого життя. Економічні негаразди та терористичні загрози, поява ксенофобії в європейському суспільстві через прийняття великої кількості біженців впливає на політичні рішення лідерів європейських держав. Політика стримування Євросоюзу не є ефективною. Деякі чиновники пропонують взяти за приклад австралійців, які депортували біженців човнами в Папуа-Нову Гвінею та Науру. Проте політика, що базується на

заборони та стримуванні, не є ефективною, вона не бере до уваги настрої мігрантів, що вирушають до берегів країн Євросоюзу. Одним із таких чинників є воєнні дії в Сирії, майже 11,5 млн сирійців лишилися без житла, що становить половину кількості населення країни [1].

Критичним моментом у міграційній політиці Євросоюзу стала криза 2015 року, а також прийняття Дублінської системи, основним базисом якої було покладання тягаря міграційних потоків на держави, що приймали мігрантів. Протягом 2015–2017 рр. неефективна система міграційних потоків у межах Євросоюзу сфокусувала міграційну політику на встановлення квотного розселення мігрантів у всіх країнах Євросоюзу. У 2017–2018 рр. до влади країн-членів Євросоюзу прийшли політики із жорсткою антимігрантською риторикою (Австрія, Італія, Угорщина). Станом на 2018 рік ідея більш закритих зовнішніх кордонів Євросоюзу та селективний підхід міграційної політики стали основою взаєморозуміння між різними країнами, такими як Данія, Італія та держави Вишеградської четвірки [2].

У 2015 році міграційна криза в Євросоюзі набула характерних рис меншого напруження щодо міграційних потоків. За 2016 рік до Євросоюзу прибуло 1,2 млн шукачів притулку, тоді як за 11 місяців 2017 р. – всього 450 тис. Скорочення міграційних потоків відбулося внаслідок зміни міграційної політики, зміцнення зовнішніх кордонів, зокрема в напрямку Балкан. Для Німеччини як основної країни для біженців був установлений прогноз щодо зменшення міграційних потоків – менше ніж 200 тис. нових мігрантів. Даний маршрут, так званий центральний середземноморський, відомий своєю небезпечністю.

Для української міграційної політики важливо зауважити той факт, що основною загрозою є контрабандисти, які доставляють нелегальних мігрантів. Так, наприклад, Туреччина має домовленості з Євросоюзом щодо припинення доступу незаконних переселенців до території Греції. Як винагороду керівництво Євросоюзу обіцяло пришвидшити розгляд заяв Туреччини про безвізові поїздки та членство в Євросоюзі. Даний приклад для України – один з інструментів досягнення певних благ із взаєморозумінням з іншими країнами в межах чинних міжнародних договорів [3].

Міграційна криза, хоча є зовнішньополітичною передумовою, але значно впливає на внутрішню

політику країн-членів Євросоюзу. Вона стала першим каменем щодо дієвості Шенгенських угод, які забезпечують вільне пересування громадян у межах Євросоюзу, в даному питанні компроміс щодо соціальних виплат у державах-членах ЄС відсутній. На сьогодні країни Євросоюзу встановили внутрішній контроль на своїх кордонах унаслідок міграційної кризи, зокрема, Німеччина відновила контроль на сухопутному кордоні з Австрією на період від 11 лютого до 11 травня 2017 р.; Австрія – зі Словенією та Угорщиною; Данія перевірятиме морські порти з паромним сполученням у Німеччину.

Тому базис у міграційній політиці щодо надання соціальних стандартів та жорсткого контролю вимагає від країн Євросоюзу додаткових фінансових навантажень до бюджетів, а також впливає на радикальні настрої в суспільстві. Радикальні політичні сили в Євросоюзі все більше наголошують на рішучіших діях щодо обмеження міграційних потоків, основною причиною цього є значні кошти для оперативного реагування та облаштування спеціальних пунктів для мігрантів. Варто зауважити, що для вирішення міграційної кризи було запропоновано створення центрів для прийому біженців, вперше вони були зазначені в Європейській міграційній стратегії (European Agenda of Migration). До основних функцій таких центрів слід віднести ідентифікацію та збір відбитків пальців шукачів притулку [4].

Нерозривною частиною міграційної політики є соціальна політика країн Євросоюзу для успішної інтеграції мігрантів, що прибувають до Європи. Зниження рівня дискримінації має стати одним із напрямків забезпечення соціального захисту згідно з європейськими стандартами щодо біженців та осіб, які шукають притулку та їх адаптації в навколишнє середовище країни, що їх приймає. Одним з аргументів є зміна програм щодо залучення спеціалістів до ринку праці Євросоюзу як для висококваліфікованих людей та їхніх сімей, так і для підприємців чи менш кваліфікованої робочої сили. Варто зауважити, що одним із таких дієвих інструментів є програма Blue Card, яку можливо змінити, зокрема, в таких пунктах, як рівень кваліфікації, заробітної плати й релевантності професійної кваліфікації та пропозиції на ринку праці.

Одним із заходів міграційної політики є соціальні відносини роботодавців із працівниками з третіх країн, що мають отримувати рівне з громадянами Євросоюзу ставлення до них. Однак країни Євросоюзу мають свої

соціально-економічні та регіональні особливості, тому формування міграційної політики в межах законодавства Євросоюзу має спиратися на регіональні особливості, розвиток процесів міграції, міграційну активність населення, територіальне розташування регіону. Тому база саме європейської міграційної політики передусім є визначенням спільних дій у забезпеченні міграційної політики між країнами Євросоюзу, солідарності, поваги, легальності міграції. Однією з передумов трансформації міграційної політики Євросоюзу є розширення Дублінських домовленостей. Важливою частиною змін є політичний підхід «багатосекторності», що гарантує збалансоване визначення пріоритетів у всіх відповідних секторах політики [5].

Основними представниками реалізації активної міграційної політики в Євросоюзі є Франція та Німеччина, хоча погляди щодо її провадження в цих країнах різні. Наприклад, Французька республіка визначає міграційну політику щодо мігрантів в їх інтеграції у французьке суспільство, надаючи їм політичну рівність, культурну та етнічну єдність. Однак події у Франції, що відбулися у 2005 році, показали, що дана модель вже більше не діє. Наступна міграційна політика передбачала створення національного агентства із соціальної консолідації, що впливало на інтеграцію мігрантів у французьке суспільство. Важливим моментом міграційної політики Франції стало надання фінансів різним організаціям колишніх мігрантів, зокрема мусульманським організаціям. Запроваджений у Франції у 2006 році закон щодо «вибіркової імміграції» вплинув на збільшення вимог до легальних мігрантів та на ускладнення процедури легалізації нелегальних мігрантів. В основу такої міграційної політики лягло визнання, що Франція є політичною країною з напруженими міжнаціональними відносинами, та що переваги надаються тим мігрантам, які потрібні країні.

На відміну від Франції, Німеччина має більш ліберальну міграційну політику та більш ефективні інструменти соціальної інтеграції мігрантів щодо визначення основних компонентів міжетнічного діалогу. Німеччина має налагоджену систему шкіл та курсів, що надають можливість новим мігрантам вивчити німецьку мову.

Аналізуючи динаміку кількості біженців у світі за даними ООН (рис. 1), варто зауважити, що 2015 рік є одним із рекордних щодо рівня вимушеної міграції (згідно із заявами Управління

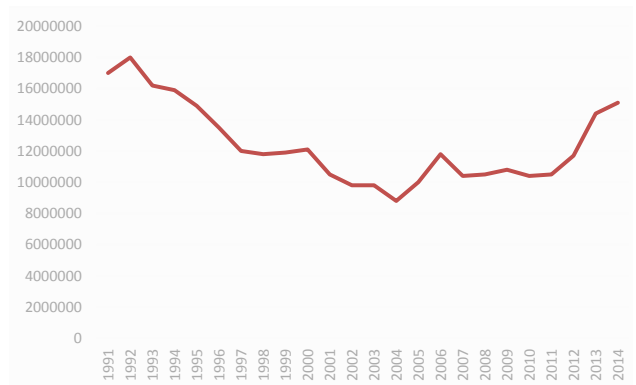


Рис. 1 Динаміка кількості біженців у світі, за даними ООН, показник станом «на червень 2015 р., млн.

Верховного комісара ООН зі справ біженців). Більш ніж 5 млн осіб на початок 2015 року змушені були змінити своє місце проживання. З них 4,2 млн осіб були зареєстровані в Євросоюзі як внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО), 839 тисяч осіб були переміщені за межі своєї країни. Якщо поррахувати кількість мігрантів, то за останні 4 роки їхня кількість досягла 58 млн, що відповідно населенню Італії.

На основі динаміки подання заяв (рис. 2) для отримання притулку в Євросоюзі ці тренди релевантні до світових тенденцій. Починаючи з 2010 р., кількість мігрантів (біженців) почала зростати у 2010 (+600 тис. за п'ять останніх років), а протягом 2016 року до Євросоюзу прибуло 132 791 осіб.

Основну частку біженців займають вихідці із Сирії, Афганістану, Косово та Еритреї. Однак за останні роки значно зросла частка мігрантів (біженців) з таких країн, як Ірак, Нігерія та Україна. Згідно з проведеним дослідженням аналітичного центру CEDOS на липень 2015 року 67% зареєстрованих (протягом півроку) заявок сирійців були подані в країнах Євросоюзу:

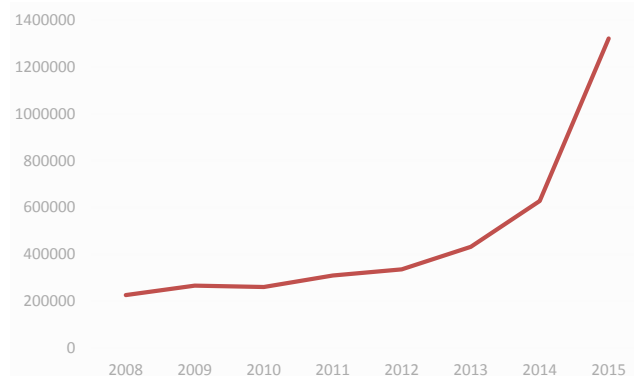


Рис. 2. Динаміка подання заяв для отримання притулку в Євросоюзі

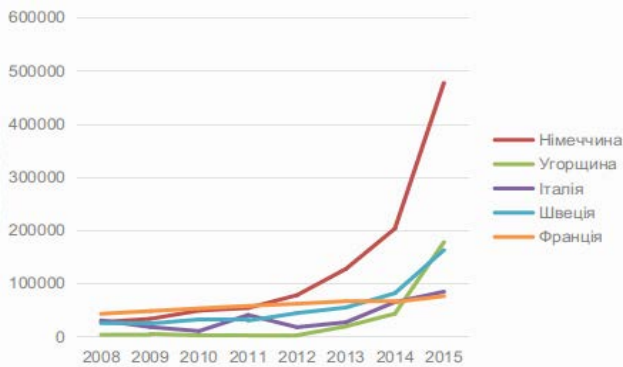


Рис. 3 Основні країни-реципієнти біженців в Євросоюз за 2008–2015 рр.

в Німеччині (29%), Сербії та Косово (16%), Угорщині (9%), Австрії (7%) та Швеції (6%).

Прийняття позитивних ухвал на 2015 рік характеризувалося значною кількістю прийнятих заявок та їх схваленням щодо надання статусу біженця. Найбільш позитивних рішень щодо отримання статусу біженця було прийнято відносно таких національностей, як сирійці, еритрейці, сомалійці та афганці. Але кожна з країн-членів Євросоюзу приймає неоднорідні рішення щодо надання статусу біженця, наприклад, стриманість у даному питанні проявили Болгарія та Швеція, на останньому місці в наданні статусу біженця – Хорватія та Угорщина, найбільш позитивні ухвали дають Швеція і Німеччина [8].

На сьогодні науковці виділяють кілька моделей інтеграції мігрантів у суспільства країн-реципієнтів: 1) закриття етнічних громад, що не контактують із корінним населенням, унаслідок чого виникають процеси маргіналізації групи та формується вороже ставлення до етнічної більшості; англійська дослідниця М. Гібернау дає назву даній моделі інтеграції мігрантів – «геттоїзація» [1, с. 89]; 2) асиміляція, коли іммігранти зрікаються своєї мови, культури і замінюють їх мовою та культурою країни-реципієнта [6].

На даному етапі німецька міграційна політика є сприятливим середовищем для мігрантів унаслідок еміграції з Німеччини 20 мільйонів німців, що виїхали добровільно у США та Канаду або інші країни світу. Виникнення даної ситуації окреслено такими обставинами: висока оплата праці, високі стандарти вищої освіти, можливості працевлаштування, високі соціальні стандарти та економічне зростання країни. Регулюванням різних міграційних потоків займається Міграційне управління, основними

функціями якого є: посилення боротьби з порушниками законодавства в разі незаконного перетину кордону, укладання фіктивних шлюбів або працевлаштування без дозволу; скорочення соціальних виплат мігрантам, підвищення вимог до кваліфікації, знання мови та історії країни [2, с. 4].

Німецька міграційна політика щодо легалізації міграційних потоків має декілька варіантів – переселення для одержання роботи, повернення етнічних німців, возз'єднання сім'ї та неповнолітніх дітей до 16 років, європейська ознака, що хтось із батьків – єврей, і це зафіксовано у свідоцтві або радянському паспорті; бізнес-імміграція – заявник повинен вкласти 500 тис. євро та створити 5 робочих місць. Таким чином, інтенсивна міграція до певної країни трансформується в суспільні відносини та системні цінності. Основні соціальні проблеми, що виникають внаслідок негативної кризи, характерні для Євросоюзу – це зростання попиту на англійських кодифікованих робітників, що породжує соціальну деградацію суспільства [7].

Висновки. На основі вищевикладеного слід зазначити, що міграційна криза, яка виникла в межах Євросоюзу, спричинена потоками біженців із регіонів, охоплених війнами і конфліктами в багатьох країнах. Унаслідок неспроможності країн-членів Євросоюзу визначити один вектор міграційної політики, залишається загроза дезінтеграції Євросоюзу та скасування Шенгенських угод. Впроваджені зміни в ключові сфери міграційної політики у 2017 році не були використані належним чином. Як для України, так і для Євросоюзу основною проблемою є поміркована звітність та схильність відкладати основні проблеми на потім, через що всі реформи є поверхневими. Тому регулювання міграційних відносин у країнах Євросоюзу має виконуватись комплексно, враховуючи інтереси всіх країн-членів Євросоюзу, однак натепер даний напрямок неоднозначний унаслідок того, що певні країни Євросоюзу витрачають на європейську політику більше, ніж інші. Однак розуміння суспільно-політичних, культурних та етнічних цінностей може врівноважити рішення країн-членів Євросоюзу щодо досягнення спільного рішення в питанні біженців-мігрантів. Варто зауважити, що інтеграція до країн-членів Євросоюзу має будуватись поступово, насамперед відкривати доступ до ринку праці, надавати можливість користуватись системами освіти й охорони здоров'я, захищати від дискримінації.

Список літератури:

1. Намонюк Ч.І. Міграційна криза як загроза політичній єдності держав Євросоюзу. 2015. Ч. I. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2643
2. Коваль Н., Зайцев Б. Реформування Євросоюзу: потенційні наслідки для політики європейської інтеграції України. 2018. URL: http://da.mfa.gov.ua/cis_publications/reformuvannya-yes-potentsijni-naslidky-dlya-polityky-yeuropejskoji-integratsiyi-ukrayiny/
3. Марусик Ю. Аналітичний дайджест «Чи впоралась Європа з міграційною кризою». 2018. URL: <http://miok.lviv.ua/wp-content/uploads/2018/01/Digest-261.pdf>
4. Дорош Л., Івасечко О. Особливості функціонування та виклики розвитку Євросоюзу в близькій перспективі (2017–2018 pp.). *Humanitarian Vision*. Lviv: Lviv Politechnic Publishing House, 2017. Vol 3. № 1. P. 19–24.
5. Бунік Ю.О. Класифікація інструментів реагування в умовах кризової міграції в Євросоюзі. 2017. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/20935/2/DSESES_2017_Bunik_Iu_O-Klasyfikatsiia_instrumentiv_25-26.pdf
6. Луцишин Г. Міграційна криза в Євросоюзі: проблема безпеки зовнішніх кордонів та загострення міжетнічних: *Humanitarian vision*. 2015. Vol. 1. № 2. С. 41–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/hv_2015_1_2_9
7. Костюк Л. Міграційна політика Німеччини на початку XXI століття. *Україна-Європа-Світ: міжнародний збірник наукових праць*. Серія: Історія, міжнародні відносини. 2015. Вип. 16 (1). С. 168–173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ues_2015_16%281%29_19
8. Фітисова А., Солодько А. Міграційна криза в Євросоюзі: статистика та аналіз політики. 2016. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/mihratsiina-kryza-v-yes-statystyka-ta-analiz-polityky>

**МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС В ОБЩЕСТВЕ ЕВРОСОЮЗА
В РЕЗУЛЬТАТЕ ПОЛИТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМА**

В статье исследуется анализ миграционного кризиса в обществе ЕС вследствие политики мультикультурализма. Охарактеризованы экономические проблемы и террористические угрозы, появление ксенофобии в европейском обществе из-за принятия большого количества беженцев. Указаны базисные составляющие в миграционной политике по предоставлению социальных стандартов и жесткого контроля, требующего от стран ЕС дополнительных финансовых нагрузок на бюджеты стран-членов ЕС, а также влияющего на радикальные настроения в обществе. Сформированы выводы по поводу причин и последствий миграционного кризиса. Представлен комплексный и сравнительный анализ аналитического центра CEDOS в направлении динамики количества беженцев в мире, данных ООН по динамике подачи заявлений для получения убежища в ЕС и указаны основные страны-реципиенты беженцев в ЕС. Приведены составляющие миграционной политики стран-членов ЕС. Сформирован вывод относительно урегулирования миграционных процессов в странах ЕС, которые должны выполнять комплексные меры, учитывая интересы всех стран-членов ЕС.

Ключевые слова: миграционный кризис, мультикультурализм, моноэтнические страны, национальные меньшинства.

MIGRATION CRISIS IN THE EUROPEAN UNION'S POLITICS BY MULTICULTURALISM

The article analyzes the migration crisis in the EU society as a result of the policy of multiculturalism. Characterized by economic hardships and terrorist threats, the appearance of xenophobia in European society regarding the adoption of a large number of refugees. The basic components of migration policy regarding the provision of social standards and rigorous control, which require additional EU financial burdens on EU member states' budgets, and also influence radical attitudes in society, are indicated. Conducted conclusions about the causes and consequences of the migration crisis. The comprehensive and comparative analysis of the CEDOS analytical center in the dynamics of the number of refugees in the world, according to UN data, the dynamics of applications for asylum applications in the EU and the main recipient countries of refugees in the EU, is presented. Migration policies of EU member states are given. The conclusion was made that the regulation of migration processes in EU countries should be carried out in a complex manner, considering the interests of all EU member states.

Key words: migration crisis, multiculturalism, monoethnic countries, national minorities.

Олійник А.М.

Університет митної справи та фінансів

КРИТЕРІЇ ТА ПОКАЗНИКИ ДІЯЛЬНОСТІ В МЕХАНІЗМІ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ

З'ясовано, що до складу елементів механізму оцінювання державних службовців входять критерії та показники діяльності державних службовців. Розглянуто критерії оцінювання як вимоги, норми, що висуваються до службовця за займаною ним державною посадою державної служби. Доведено, що серед критеріїв у механізмі оцінювання слід враховувати: професійну діяльність державного службовця, яка відображає рівень знань та навичок роботи; якісне виконання посадових обов'язків, що визначають надійність виконуваної роботи; налаштованість на підвищення кваліфікації, що визначає здатність на підвищення рівня професійної компетенції та самовдосконалення державного службовця, власного розвитку; раціональність та вмотивованість у роботі. Визначено критерії та показники оцінювання діяльності державних службовців органів доходів і зборів.

Ключові слова: державна служба, критерії, органи доходів і зборів, оцінювання, показники, професіоналізм.

Постановка проблеми. В Україні триває процес реорганізації та вдосконалення діяльності органів доходів і зборів, що є наслідком у прагненні до реалізації європейських стандартів проходження державної служби та впровадження нового законодавства про державну службу, що й зумовлює важливість дослідження процедур відбору кандидатів на вакантні посади державної служби та оцінювання результатів діяльності державних службовців, зокрема органів доходів і зборів, на підставі визначених та прозорих критеріїв і показників їхньої діяльності.

Критерії оцінювання – це вимоги, норми, що висуваються до службовця за займаною ним державною посадою державної служби. Конкретизацію особистих якостей державного службовця у вигляді профілів компетентностей, посадових інструкцій здійснюють переважно керівники державного органу, структурного підрозділу державного органу, кадрові комісії, які керуються при цьому як нормативно-правовими актами з питань проходження державної служби, так і власними міркуваннями [1, с. 259]. Тому дослідження неупередженої та досконалої системи критеріїв та показників діяльності державних службовців є важливим чинником у забезпеченні стабільної кадрової політики та зміцненні кадрового потенціалу органів доходів і зборів, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання оцінювання діяльності державних службовців завжди було в полі уваги багатьох вітчизняних вчених, зокрема: В.Б. Авер'янова, В.М. Анісімової, Т.Ю. Базарової, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, І.В. Копитової, О.Д. Крупчана, В.Я. Малиновського, Н.Р. Нижник, Ю.О. Оболенського, В.М. Олуйка, Г.В. Осовської, О.В. Слюсаренко, В.В.Цветкова, В.О. Шамрая, В.М. Шаповала, А.В. Шегди та ін. Проте, аналізуючи публікації із зазначеної тематики, можна зробити висновок, що деякі актуальні проблеми визначення критеріїв та показників діяльності персоналу державної служби недостатньо розроблені. Зокрема, особливий інтерес сьогодні становить аналіз критеріїв та показників діяльності державних службовців органів доходів і зборів.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні на основі аналізу наявних нормативних та наукових джерел сутності та особливостей критеріїв та показників ефективності роботи з персоналом в органах фіскальної служби, а також у розробці й обґрунтуванні конкретних рекомендацій та пропозицій щодо напрямів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досить важливим є питання про механізм оцінки державних службовців та його зміст. На підставі аналізу наявних у теорії адміністративного права та державної служби думок із приводу цього

питання можна виділити такі елементи механізму: суб'єкт оцінки, об'єкт оцінки; науково обґрунтовані критерії оцінки діяльності державного службовця; методи оцінки; процедура оцінки [2, с. 108–109]. Тому серед елементів механізму оцінювання державних службовців є й визначення критеріїв та показників діяльності державних службовців.

Критерій – це ознака, характеристика, на основі якої відбувається оцінювання і, відповідно, приймається рішення щодо рівня результативності діяльності службовця та, певним чином, рівня його професійної компетентності. Показники (індикатори) – це кількісні та якісні характеристики, які дозволяють судити про дотримання критеріїв, реалізацію завдань, досягнення цілей. Показники є своєрідними стандартами, що характеризують діяльність, виконання якої очікується від державного службовця [3, с. 125].

Сама ж структура критеріїв, за якими слід оцінювати державного службовця, повинна визначати показники, які:

- відображають його освітньо-кваліфікаційний рівень;
- розкривають морально-психологічні характеристики;
- свідчать про організаторські здібності, діловитість, націленість на високу результативність діяльності;
- характеризують професійні можливості й рівень професіоналізму, ступінь реалізації професійного досвіду на займаній посаді;
- відображають мотиваційну направленість;
- свідчать про результативність та ефективність діяльності [4, с. 54].

Існують наукові думки щодо розроблення різних форм рамкових (базових) критеріїв оцінювання персоналу державної служби, але вони охоплюють лише деякі етапи управління персоналом. Критерії оцінювання персоналу державної служби визначаються в ході аналізу тенденцій різних кадрових процесів. Єдине наукове визначення терміна «критерії оцінювання персоналу» в будь-якій сфері діяльності, в тому числі й в управлінні персоналом державної служби, містить у собі одночасно два складники, а саме:

- ознаку, на підставі якої відбувається оцінювання персоналу;
- вимогу, відповідно до якої відбувається оцінювання персоналу.

З часом рамкові критерії оцінювання державних службовців повинні змінюватися безпосередньо залежно від невпинного розвитку суспільства та його потреб. Визначають три різновиди

критеріїв оцінювання державних службовців: якості особистості, якості виконання службових обов'язків та особистісний потенціал, що зумовлені вимогами посад і специфікою професійної діяльності [5, с. 4].

Продовжуючи та розвиваючи вищезазначену позицію, А. Рачинський та Т. Чмут зазначають, що державні службовці мають відповідні службові повноваження, і на них покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Ця система може включати критерії:

а) наявного рівня професійної освіти, готовність державного службовця до оновлення і збагачення своїх професійних знань власними зусиллями; бачення і пошук перспективи службового зростання;

б) оцінки професіоналізму в параметрах його якості (теоретичні знання, досвід у роботі) і кількості (ранг, рейтинг державного службовця);

в) які безпосередньо пов'язані з процесом організації праці державного службовця і встановлюють певні нормативи для його професії; процедури і технології виконання завдань; бажані результати, яких слід досягти у своїй діяльності;

г) які враховують відповідність професії самої людини, її схильність займатися відповідною службовою діяльністю, задоволення виконуваною роботою;

д) які враховують відповідність людини професії. Вони можуть виражатися в наявності певного соціального статусу; надійності і якості роботи [6, с. 224; 7, с. 349–355].

Проте слід розрізнити кілька взаємопов'язаних понять: важливість критерію і значущість критерію. Важливість критерію визначається доцільністю його застосування під час оцінювання конкретних груп посадових осіб (визначається побічно через цінність інформації про державного службовця, яку можна отримати, застосовуючи цей критерій). Значимість критерію – це рівень критерію, який є достатнім державному службовцю для компетентного виконання ним своїх обов'язків [4, с. 77–78].

Отже, на нашу думку, серед критеріїв у механізмі оцінювання слід враховувати професійну діяльність державного службовця, яка відображає рівень знань та навичок роботи; якісне виконання посадових обов'язків, що визначають надійність виконуваної роботи; налаштованість на підвищення кваліфікації, що визначає здатність на підвищення рівня професійної компетенції та самовдосконалення державного службовця, власного

розвитку; раціональність та вмотивованість у роботі.

Центральне місце в проведенні щорічної оцінки мають критерії та показники якості роботи державного службовця, які можна поділити на загальні (характерні для всіх державних службовців), які розробляються і затверджуються Головдержслужбою (нині – Державною агенцією з питань державної служби), і спеціальні (залежать від особливостей роботи кожного державного органу), які розробляються і затверджуються керівником державного органу.

До загальних можна віднести такі критерії і показники з обов'язковим визначенням рівня якості виконання – низький, задовільний, добрий, високий:

1) виконання обов'язків і завдань:

а) обсяг виконуваної роботи – чи відповідає вимогам, скільки часу витрачає на виконання завдань;

б) якість роботи – придатність результатів роботи до використання;

в) планування роботи – організованість і зібраність, використання допоміжних засобів, вміння цілеспрямовано організуватися.

2) професійна компетентність:

а) професійні знання – володіння всебічними знаннями, уявлення про системність, гнучкість мислення, вміння вирішувати складні завдання теоретичного характеру тощо;

б) професійні вміння і навички – чи забезпечують вони виконання практичних завдань професійного характеру;

в) вміння формулювати свою точку зору – логічність побудови висловлень, влучний вибір відповідної лексики та формулювань, чіткість та логічна послідовність викладення думки в документах тощо;

г) готовність до дії, ініціатива/ініціативність, творче ставлення до вирішення практичних завдань, здатність генерувати обґрунтовані ідеї та пропозиції тощо;

д) оперативність мислення – швидкість сприйняття нових завдань і ситуацій, легкість визначення значущих факторів та сутності справи;

ж) працездатність та витривалість – здатність витримувати тривале навантаження, відповідність активності підвищеним вимогам;

з) відповідальність – рівень почуття обов'язку, виконавчої дисципліни, надійність у вирішенні завдань повсякденної діяльності;

к) самостійність – здібність до обґрунтованого прийняття самостійних рішень, володіння

навичками передбачення, здатність до продуманих і рішучих дій у критичних ситуаціях, самостійність у вирішенні складних проблем;

л) здатність до лідерства – володіння здібностями позитивного впливу на людей, наявність якостей лідерства;

м) здатність до накопичення, поновлення і творчого застосування професійного досвіду – активність, цілеспрямованість, систематичність і результативність підвищення професійних знань, умінь і навичок; здатність реалізовувати і підтримувати нове у професійній сфері.

3) етика поведінки:

а) стиль спілкування – володіння рівнем культури поведінки і спілкування з людьми, гнучкість у використанні стилів спілкування і поведінки, коректність поведінки в критичних ситуаціях та її розуміння;

б) співробітництво – здібності до роботи в колективі, вплив на членів колективу для досягнення спільної мети;

в) дисциплінованість – рівень дисциплінованості, дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку та етики поведінки [2, с. 112–114].

Враховуючи вищенаведені погляди науковців на визначення та зміст критеріїв та показників діяльності державних службовців, спробуємо визначити ті, що характерні для посадових осіб органів доходів і зборів як похідних на них, з огляду на такі положення.

Посадові особи органів доходів і зборів визнаються державними службовцями на законодавчому рівні, проте проходження державної служби в органах доходів і зборів, крім загального законодавства про державну службу, ще й регламентується окремими галузевими законодавчими актами. Відповідно до ст. 569 Митного кодексу України працівники органів доходів і зборів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у статті 544 Митного Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи органів доходів і зборів є державними службовцями. Крім того, особи, вперше прийняті на службу до органів доходів і зборів на посади, які передбачають виконання завдань, зазначених у статті 544 Митного Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, приймають Присягу державних службовців, якщо раніше вони не приймали такої Присяги, а правове становище посадових осіб органів

доходів і зборів визначається Митним Кодексом, а в частині, не врегульованій ним, – законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України [8].

Однак відсутність законодавчо визначених критеріїв та показників діяльності службовців органів доходів і зборів та достатньо поверхневий їх аналіз у науковій літературі зумовлює дослідження як похідних від тих критеріїв, які визначені для державних службовців.

Узагальнення існуючих критеріїв та показників діяльності державних службовців дає можливість виділити найбільш основні критерії та показники діяльності службовців органів доходів і зборів, які повинні враховуватися під час оцінювання:

- 1) професійні показники в роботі посадової особи органів доходів і зборів;
 - а) особистісні показники роботи;
 - б) показники роботи структурного підрозділу та органу взагалі;

- 2) якість виконання посадових обов'язків;
- 3) ділові й особистісні якості службовця;
- 4) результати організаторської діяльності;
- 5) вміння оперативно приймати рішення в різних ситуаціях, пов'язаних із проходженням служби в органах доходів і зборів.

Висновки. Відсутність законодавчо визначених критеріїв та показників діяльності державних службовців органів доходів і зборів та усталеної практики їх застосування під час оцінювання призводить до суб'єктивізму в оцінюванні, перешкоджає в просуванні найбільш здібних та професійно підготовлених посадових осіб органів фіскальної служби, стримує процес ефективних призначень на ключові посади, створює передумови до відсутності матеріальних стимулів проходження служби, а отже, звужується рівень державних гарантій, перетворюючи заходи, пов'язані з оцінюванням, у просту формальність та низьку ефективність.

Список літератури:

1. Шевченко С. Оцінювання діяльності державних службовців: теоретичні та практичні підходи, досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип 3 (26). С. 255–265.
2. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса. 2004. 200 с.
3. Шатун В.Т. Оцінювання та атестація державних службовців у руслі європейського і світового тренду. *Наукові праці. Державне управління*. Випуск 223. Том 235. С. 117–127.
4. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К. НАДУ. 2016. 296 с.
5. Гайдученко С.О. Фактори розвитку технології оцінювання в управлінні персоналом державної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип 1 (28). С. 1–5.
6. Рачинський А. Організаційно-правові напрями реформування статусу державного службовця України. *Зб. наук. праць Української академії державного управління при Президенті України*. Вип. 2. Ч. I. 2000. С. 352–356.
7. Чмут Т. Психологічна культура державного службовця. *Вісник Української академії державного управління при Президенті України*. 2001. № 2. С. 349–355.
8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.

КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МЕХАНИЗМЕ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ДОХОДОВ И СБОРОВ УКРАИНЫ

Выяснено, что в состав элементов механизма оценивания государственных служащих входят критерии и показатели деятельности государственных служащих. Рассмотрены критерии оценивания как требования, нормы, которые предъявляются к служащему в зависимости от иерархии должностей государственной службы. Доказано, что среди критериев в механизме оценивания следует учитывать: профессиональную деятельность государственного служащего, которая отображает уровень знаний и навыков работы; качественное выполнение должностных обязанностей, которые определяют надежность выполняемой работы; настроенность на повышение уровня квалификации, что способствует повышению профессиональной компетенции и самоусовершенствованию государственного служащего, собственного развития; рациональность и мотивированность в работе. Определены критерии и показатели оценивания деятельности государственных служащих органов доходов и сборов.

Ключевые слова: государственная служба, критерии, органы доходов и сборов, оценивание, показатели, профессионализм.

CRITERIA AND INDICATORS OF ACTIVITY IN THE MECHANISM OF EVALUATION OF CIVIL SERVANTS OF INCOME AND TAX ORGANS OF UKRAINE

It was clarified that criteria and indicators of civil servants' activity are included in the elements of the civil servants' assessment mechanism. The evaluation criteria are considered as requirements, norms applied to the employee for his civil service position. It is proved that among the criteria in the evaluation mechanism should be taken into account: professional activity of a civil servant, which reflects the level of knowledge and skills; qualitative performance of official duties, which determine the reliability of the work performed; the tendency for advanced training, which determines the ability to increase the level of professional competence and self-improvement of a civil servant, his own development; rationality and motivation in work. The criteria and indicators of the evaluation of the activity of civil servants of income and fee organs are determined.

Key words: *civil service, criteria, organs of incomes and charges, estimation, indicators, professionalism.*

Столар В.М.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті досліджено нормативно-правові документи, що регулюють відносини у сфері надання державних послуг у нашій державі. Розкрито основоположне значення нормативно-правової бази як важливого фактору, що сприяє підвищенню якості державних послуг. Здійснено спробу визначити основні проблеми, окреслені деякі напрями реформування нормативно-правового забезпечення державних послуг.

Ключові слова: державні послуги, адміністративні послуги, публічні послуги, державне управління, нормативно-правова база.

Постановка проблеми. Державні послуги – це система відносин між державою (органами влади, державними установами, організаціями, підприємствами) та суспільством, в результаті яких у межах виконання своїх завдань і реалізації своїх функцій держава забезпечує задоволення потреб суспільства. Відомо, що світова практика регулювання системи державних послуг (її формування та вдосконалення) ґрунтується насамперед на розробці відповідної законодавчої бази. Первинність правотворчих процедур забезпечує визначення загальних засад діяльності державних органів щодо надання послуг населенню, в тому числі стандартів якості їх надання. Чітке і зрозуміле законодавче визначення порядку надання державних послуг, вважаємо, є одним із ключових принципів ефективної роботи всього механізму державного управління. Названий принцип, який знайшов закріплення в зарубіжному досвіді, змушує звернути увагу на аналіз нормативного забезпечення системи державних послуг в Україні. Адже в нашій державі залишається актуальним завдання підвищення ефективності державного управління, зокрема, шляхом удосконалення механізму надання державних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широке коло вітчизняних науковців здійснили аналіз нормативної бази надання державних послуг в Україні. Теоретично цю проблему у своїх наукових розробках піднімали С. Дембіцька, О. Сосновик, В. Циндря, Є. Легеза, І. Ковбас, О. Іващенко, О. Костін, Л. Приймак, О. Шемякін, Ю. Шиндель, І. Сорокіна, В. Петьовка, К. Химичук.

Проте в нашій державі, з огляду на реформаційні процеси, відбуваються суттєві зміни в пра-

вовому регулюванні державних послуг, зокрема, були прийняті та ратифіковані ряд нормативних актів (Закон України «Про державну службу» від 2015 р., Угода про асоціацію з ЄС), визначені концептуальні вектори розвитку українського суспільства та напрями державної політики (Стратегія розвитку – 2020). Жваві зміни у практичному державотворенні постійно потребують подальших теоретичних обґрунтувань. Тому, не применшуючи теоретичної та практичної цінності існуючих досліджень, відзначимо, що сучасна теорія державного управління потребує наступних глибинних наукових пошуків особливостей нормативної бази надання державних послуг у сучасній Україні.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення особливостей нормативно-правового забезпечення надання державних послуг в Україні шляхом аналізу існуючої нормативно-правової бази, виявлення основних здобутків та можливих напрямів удосконалення в роботі вітчизняних законотворців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз нормативної бази надання державних послуг закономірно розпочати з Основного закону держави. Попри те, що в Конституції України відсутнє безпосереднє використання терміну «державні послуги», документ все ж містить ряд посилок, що окреслюють дану сферу.

В. Сороко аналізує ряд відповідних статей і робить висновок про наявність ознак, достатніх для спрямування державних органів в їхній діяльності щодо надання послуг, а також принципів, які гарантують їх отримання, насамперед громадянами [2, с. 5–7].

Наприклад, ст. 1, яка визначає Україну як демократичну, правову та соціальну державу, тим самим закладає зміст державних послуг, які є продуктом реалізації державних завдань і функцій. Взаємодія державних органів та громадян у процесі надання послуг повинна також ґрунтуватися на принципах демократії, права та соціальної справедливості.

Інша стаття Конституції, яка розмежовує державну владу на три гілки (ст. 6), відповідно, передбачає можливість надання послуг установами законодавчих, виконавчих та судових органів влади. До того ж сам процес надання послуги повинен включати нормативну складову частину, механізм виконання та можливість судового захисту.

Конституція України визначає важливу ідею переходу від пануючої в минулому ідеології домінування держави, державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння державі людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав і свобод людини. Отже, сама концепція держави означає її як інститут служіння громадянину, зокрема, у формі надання державних послуг.

Таким чином, Конституцію України можемо розглядати як важливу нормативну платформу, на якій ґрунтуються численні законодавчі акти, що регулюють відносини у сфері державних послуг.

Одним із перших нормативних актів, який використав термін «державні послуги», став Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» 1994 р. Під цим поняттям розумілися будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких регулюється законодавством, та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що фінансуються відповідними бюджетами.

Важливою особливістю нормативно-правової бази є те, що основна увага вітчизняних законодотворців спрямована на вдосконалення саме адміністративних послуг, що було відображено в розпочатій у 1998 р. адміністративній реформі, в межах якої в тому числі було взято курс на покращення державних послуг. Однак відсутність чітких дефініцій дозволило вільно в нормативному полі використовувати поняття державних, публічних, адміністративних, управлінських послуг, які змістовно можуть суперечити одна одній. Подібне узагальнення спостерігаємо також і в Методиці підготовки інформації про державні послуги

Головного управління державної служби, яке пропонує розглядати термін «державні послуги» як консолідуючий, що об'єднує поняття «управлінська» й «адміністративна послуга». Ними названо «дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами».

Закон України «Про соціальні послуги», який був прийнятий у 2003 р., закріпив визначення соціальних послуг. Ними вважався «комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя».

Наступним нормативним актом, який мав за мету регулювати відносини у сфері державних послуг, стала Концепція розвитку системи адміністративних послуг 2006 р. У документі насамперед надається визначення публічних послуг («послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні»). Як бачимо, цим терміном було інтегровано державні, муніципальні та адміністративні послуги. Під останніми як складниками державних і муніципальних послуг розуміється результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення ресстрації тощо).

Окрім іншого, в Концепції викладені принципи надання адміністративних послуг (доступність, дотримання стандартів, відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, відкритість) та названі критерії оцінювання якості надання послуг.

Деякі положення Концепції розвитку системи адміністративних послуг були продовжені в наступних законопроектах: «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів адміністративних послуг» 2007 р., «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення собівартості платних адміністративних послуг» 2007 р. Зауважимо, що Методичні рекомендації стосувалися лише адміністративних послуг, при цьому не визначалися переліки таких

послуг, а отже, чітко не визначені суб'єкти, до яких застосовувалися стандарти надання послуг та накладалася відповідальність за неналежне їх виконання.

Нормативне врегулювання відносин у сфері державних послуг тісно пов'язане із системою державної служби. Зокрема, Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр. закріпила необхідність «визначити та запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг».

У IV розділі Програми, присвяченому питанням підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави, перелічені відповідні заходи, що мають бути проведені у сфері державних послуг:

- визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються;
- установлення порядку і регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їхньої якості, міри відповідальності державних службовців;
- заохочення державних службовців за досягнення ними високих результатів у роботі;
- вивчення доцільності передачі права надання окремих послуг бюджетним установам та організаціям.

У 2009 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг». Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг визначав такими ті державні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою, згідно з нормативно-правовими актами, повноважень. Вітчизняні науковці негативно оцінили цю постанову в тому відношенні, що вона виключила можливість надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг, а діяльність із видачі дозволів на розміщення об'єктів торгівлі, прийняття в експлуатацію будівель, видачі ордерів на житлові приміщення та багато інших послуг органів місцевого самоврядування, які відповідають ознакам адміністративних послуг, перестали вважатися такими [4].

У наступному році Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг був частково відредагований, зокрема, в питаннях розміру оплати за надання послуг, інформаційного забезпечення, а також було актуалізовано процес організації системи «єдиного вікна».

Іншим напрямом реформування сфери державних послуг стала їх регламентація. 3 грудня 2011 р. чинною стала Постанова «Про Реєстр адміністративних послуг», яка уповноважила ведення Реєстру адміністративних послуг Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а також рекомендувала органам місцевого самоврядування подавати інформацію про послуги, які вони надають для ведення реєстру.

Пізніше, у 2014 р., Розпорядженням Кабінету Міністрів № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» було здійснено спробу врегулювати перелік базових послуг, що мають надаватися ЦНАП (послуги Державної міграційної служби, Державної реєстраційної служби та Державного агентства із земельних питань).

У 2012 р. прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» було взято курс на реформування сфери державних послуг. Нормативно було дано визначення поняттю «адміністративна послуга», встановлено обов'язковість належного інформування отримувачів адміністративних послуг, запроваджено інформаційні та технологічні картки з метою регулювання процедури та термінів надання адміністративних послуг. Вітчизняні дослідники певні положення називають основними перевагами Закону «Про адміністративні послуги», а саме:

- впровадження ідеології служіння держави громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг;
- заохочення органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, що має створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян із владою;
- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- упорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через установлення обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток послуг);
- введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо);

– заборона надання інших платних послуг, крім адміністративних (ксерокопіювання, консультування тощо), суб'єктами надання адміністративних послуг [3, с. 20–21].

Хоча, окрім переваг, закон має і ряд недопрацювань, на які також указують науковці:

– адміністративна послуга за визначенням є «результатом здійснення повноважень», а не «результатом процесів» (як, наприклад у настановах ISO IWA 4), що ускладнює впровадження процесного підходу, особливо в частині вимірювання результативності процесів;

– відсутнє посилання на необхідність розробки стандартів адміністративних послуг національного рівня, якими встановлюються єдині мінімальні вимоги до якості послуг (адже інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг такого нормативного навантаження не несуть);

– технологічні та інформаційні картки не містять розділів щодо критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг та відповідних «точок контролю» з боку клієнтів;

– відсутні положення щодо організації процесів контролювання якості, зокрема, здійснення громадського моніторингу надання адміністративних послуг [5, с. 26–27].

Певні недоліки мала і Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р. Метою Програми було створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом здійснення заходів зі створення та функціонування системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги.

Вважаємо, що особливе значення має Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була прийнята у 2014 р. Якщо більшість нормативних актів регулюють переважно відносини у сфері адміністративних послуг, то названий документ стосується ширшої сфери застосування. Концепція визначає напрямки вдосконалення системи надання послуг органами місцевого самоврядування, вказує на необхідність забезпечення доступності та якості публічних послуг відповідно до державних стандартів з урахуванням потреби забезпечення.

У зв'язку з цим погоджуємося з думкою А. Капуловського, що якщо законодавчу базу, яка проголошує широкі громадянські права та їх захист, можливо створити порівняно швидко, спираючись на зібрані вітчизняні, зарубіжні й міжнародні нормативні матеріали, то елементи механізму реалізації громадянських прав і виконання обов'язків формуються лише за досить тривалі строки копіткої роботи наукової, правотворчої, просвітницької, правозастосовної, організаційної [1, с. 246].

Погоджуємося з думкою В. Сороко про те, що відсутність належної правової бази є однією з головних проблем підвищення ефективності діяльності держави в інтересах громадян. Українському законодавству бракує інституційно-правового забезпечення сфери державних послуг взагалі, існують прогалини в регулюванні надання послуг окремими органами державної влади. Зокрема, українське законодавство регулює сферу послуг кількома нормативно-правовими актами, проте не дає повного загального переліку державних послуг, які надаються громадянам України, не містить загального визначення державних послуг; відсутня концепція державних послуг та державне регулювання послуг.

Висновки. Таким чином, навіть побіжний огляд законотворчої діяльності у сфері державної служби показав, що вона є достатньо несистемною і в більшості випадків лише фрагментарно дає відповіді на нагальні питання вдосконалення відносин між громадянами і державою. Вважаємо, що насамперед необхідно системно підходити до нормативного забезпечення реформ у сфері державних послуг.

Однією з фундаментальних проблем нормативно-правового забезпечення державних послуг в Україні, вважаємо, є відсутність нормативного визначення самого поняття державних послуг, окреслення їхніх стандартів та офіційного переліку. Названа обставина призводить також до того, що більшість організаційно-правових заходів щодо підвищення якості стосуються лише адміністративних послуг.

З огляду окреслених проблем передусім бачимо необхідність у виробленні комплексної правової платформи розвитку різноманітних можливостей надання державних послуг, яка б включала три взаємопов'язані вектори реформ: по-перше, визначення права людини на державні послуги, по-друге, дієвий механізм його реалізації, по-третє, можливість оскарження порушеного права.

Список літератури:

1. Капуловський А.В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 246–254.
2. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: монографія; за ред. Ю.А. Привалова. Київ, 2007. 180 с.
3. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Київ, 2012. 104 с.
4. Тимченко Л. Публічні послуги в Україні: розвиток нормативно-правового забезпечення. *Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнарод. Конгресу (26 березня 2010 р.)*. Харків, 2010. С. 140–144.
5. Шаров Ю.П., Маматова Т.В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 69–76.

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ**

В статье исследуются нормативно-правовые документы, регулирующие отношения в сфере предоставления государственных услуг в нашей стране. Раскрыто основополагающее значение нормативно-правовой базы как важного фактора, способствующего повышению качества государственных услуг. Предпринята попытка определить основные проблемы, намечены некоторые направления реформирования нормативно-правового обеспечения государственных услуг.

Ключевые слова: государственные услуги, административные услуги, публичные услуги, государственное управление, нормативно-правовая база.

**SOME ASPECTS OF THE REGULATORY ENFORCEABILITY
OF PUBLIC SERVICE DELIVERY IN UKRAINE**

This article describes the regulatory acts which govern relationships in public service delivery area in our country. It shows a fundamental role of the regulatory base as an important factor which provides increasing of the public service quality. The author tries to define the main problems and outline the ways of reforming of the regulatory enforceability of public service.

Key words: public service, administrative service, state governance, regulatory base.

Хома О.З.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті визначено, що на державу покладена багатогранна функція формування національного людського капіталу, насамперед інтелектуального капіталу. Розглянуто міграцію як соціально-економічне явище, що відбиває, з одного боку, реалізацію прав людини, а з іншого – обмеження інтересів держави, яка постачає підготовлених фахівців в інші країни. Не можна не бачити негативні наслідки міграції для країн, які втрачають трудовий та інтелектуальний потенціал. Діагностовано, що інструментами реалізації інтеграції ринків праці й освітніх послуг повинні стати регіональні програми розвитку освіти. Сформовано моніторинг ринку праці як основу формування регіонального замовлення на підготовку кваліфікованої робочої сили в системі початкової професійної освіти.

Ключові слова: державне регулювання, освітні послуги, децентралізація, національний людський капітал, інтелектуальний капітал, реалізація прав людини, ринок праці, регіональна програма розвитку освіти.

Постановка проблеми. В умовах інтеграції підвищується і ускладнюється роль держави. Не можна не сказати, що держава як власник підприємств і великий акціонер виступає багато разів у ролі роботодавця, а тому й особливого суб'єкта інтеграції цих ринків.

Зміни в ролі держави як суб'єкта інтеграції ринків праці й освітніх послуг зумовлені також новими тенденціями в розвитку економіки, пов'язаними з розвитком і розширенням державного її сектора. Протягом 2017–2018 рр. відбулися певні інституційні зміни в державному секторі економіки, пов'язані зі скороченням числа унітарних підприємств та безперервною інтеграцією приналежних державі активів у холдингові компанії з подальшим їх злиттям, вертикальною і горизонтальною інтеграцією державних активів.

Це призвело до того, що частка акціонерних товариств, де держава як акціонер може проводити певну корпоративну політику (переважний контроль, або 100% акцій), перевищила 50% від всіх господарюючих суб'єктів з його участю. Частка акцій державних компаній, що належать державі, збільшилася з 29,6% в 2016 році до 40–45% на початку 2018 року.

Тим самим держава виступає в новій ролі роботодавця, який безпосередньо бере участь у забезпеченні інтеграції ринку праці та ринку освітніх послуг на мікрорівні та змушений організовувати підготовку кадрів, передусім «їх підгонку» до потреб своїх галузей і підприємств.

У свою чергу регіональні служби зайнятості населення беруть на себе широкий спектр функцій щодо реалізації основних напрямів державної політики у сфері зайнятості та щодо забезпечення збалансованості цих двох ринкових інститутів, виступаючи посередниками між іншими суб'єктами їх інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі формування авторського підходу до вивчення функції державного регулювання розвитку освітніх послуг України в умовах децентралізації були використані класичні фундаментальні дослідження таких авторів, як А. Сміт, У. Петті, Ф. Ліст, А. Маршал, Ф. Котлер та інших вчених. В останні роки як в зарубіжній, так і у вітчизняній літературі з'явилися публікації, присвячені питанням державного регулювання розвитку освітніх послуг. Важливий внесок у дослідження ринку освітніх послуг внесли роботи вітчизняних вчених В.А. Жамін, С.А. Дятлова, В.І. Капелюшнікова, В.М. Зуева, К.К. Коліна, С.Л. Костанян, Д. Шевченко тощо.

Водночас слід зазначити, що залишається недостатньо розробленим ряд питань, що стосуються нових якісних змін на ринку освітніх послуг, зокрема, визначення функції державного регулювання розвитку освітніх послуг України в умовах децентралізації.

Постановка завдання. Мета статті – розробка теоретичних і методичних основ сучасного державного регулювання розвитку освітніх

послуг, а також розгляд того, що призвело до формування шляхів та напрямів удосконалення функції державного регулювання розвитку освітніх послуг України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження.

На державу покладена багатогранна функція формування національного людського капіталу, насамперед інтелектуального капіталу. Реалізація цієї функції пов'язана з активізацією ролі бізнесу, який зацікавлений в цьому, і від якого залежить, як найефективніше будуть використані бюджетні кошти.

Держава виступає в ролі суб'єкта інтеграції ринку праці та ринку освітніх послуг. Деякі автори, зокрема А.Р. Шендер, називають державу агентом, який, як і профспілки, непрямим чином впливає на ці два ринки в інтересах суспільства і людини, а отже, і робочої сили [1]. При цьому А.Р. Шендер виходить із розширеним трактуванням ринку праці.

На нашу думку, правомірно говорити про різноманітні форми прямого впливу держави на ці два ринки.

Сьогодні представляється актуальною активізація заходів із відтворення втраченого в роки кризи наукового потенціалу країни. У цьому напрямку серед широкого комплексу заходів може бути запропонована також розробка і реалізація системи заходів із повернення вітчизняних фахівців високої категорії, які емігрували з нашої країни у 90-і роки.

Для цього слід об'єктивно подивитися на міграційні процеси і не пошкодувати фінансових ресурсів для створення сприятливих умов повернення українських учених і фахівців у нашу країну, передусім до пріоритетних напрямків розвитку і виробництва.

Розглядаючи міграцію як соціально-економічне явище, що відбиває, з одного боку, реалізацію прав людини, а з іншого – обмеження інтересів держави, яка постачає підготовлених фахівців в інші країни, не можна не бачити її негативні наслідки для країн, які втрачають трудовий та інтелектуальний потенціал [2, с. 128].

За даними методики ООН, міграція кваліфікованих фахівців означає пряме вирахування із ВВП. Останній складається з прямих і непрямих витрат на його підготовку і упущені вигоди.

Діяльність держави як суб'єкта ринку праці та ринку освітніх послуг все в більшій мірі зв'язується з плануванням і програмуванням економічних процесів.

У даний час на державному рівні діють міжвідомчі програми сприяння працевлаштуванню та адаптації до ринку праці випускників установ профосвіти. Ці програми покликані фактично скорегувати на окремих ринках праці незбалансованість потреб і пропозиції робочої сили. Сприяти збалансованості та взаємодії ринку праці й ринку освітніх послуг буде створення інформаційних систем, які доводять до випускників середніх шкіл довгострокові потреби держави в робочій силі та фахівцях, очікувані через 3–5 років, що ґрунтуються на прогнозі нових робочих місць промислових підприємств регіонів [3].

Сьогодні ринок освітніх послуг у своїй діяльності орієнтується на потреби населення в конкретних освітніх послугах, які не завжди затребувані ринком праці професій. Взаємодія даних ринкових інститутів досягається тоді, коли основні сегменти ринку освітніх послуг будуть збалансовані зі складними і багаторівневими сегментами ринку праці регіону. Реалізація справжньої інтеграції можлива тільки в межах розробки та реалізації планів розвитку регіонів і планів розвитку основних промислових виробництв.

Інструментом реалізації інтеграції ринків праці й освітніх послуг повинні стати регіональні програми розвитку освіти. Однією з головних цілей розробки і реалізації такої програми стало формування умов для модернізації крайової системи освіти і задоволення потреб громадян, суспільства і ринку праці в якійсній освіті. У межах програми передбачено вдосконалення технологій освіти, забезпечення якісних освітніх послуг, підвищення ефективності управління в крайовій системі освіти.

Виходячи з безпосередньої зацікавленості бізнесу у вирішенні проблем професійної освіти і підготовки кваліфікованих кадрів, передбачається безпосередня участь керівників підприємств у реалізації даної програми, в якій чітко визначені вимоги до роботодавців. Зокрема, такі вимоги включають вирішення таких завдань:

- відтворити відділи підготовки та перепідготовки кадрів на підприємствах, у тому числі там, де вони скорочені;
- активно розгорнути роботу з підготовки та перепідготовки кадрів на робочих місцях;
- розвивати систему шефства – наставництва над молодими робітниками як самостійну форму професійного і трудового навчання;
- передбачати в колективних договорах виділення коштів на навчання персоналу

в обсязі не менше 2% від фонду оплати праці на підприємстві;

– організувати уроки праці та уроки професійної орієнтації для учнів загальноосвітніх шкіл безпосередньо на промислових підприємствах;

– надавати виробничо-технічним училищам і загальноосвітнім навчальним закладам матеріальну допомогу з боку підприємств, у тому числі на безповоротній основі, обладнанням і матеріалами [4].

В областях діє комплексний план з розвитку системи освіти регіону на 2016–2018 рр. Він дозволяє спільно з галузевими і регіональними об'єднаннями роботодавців, профспілковими об'єднаннями й окремими підприємствами поетапно вирішувати проблеми забезпечення кваліфікованою робочою силою. У результаті сформовано моніторинг ринку праці як основу формування регіонального замовлення на підготовку кваліфікованої робочої сили в системі початкової професійної освіти. Вона базується на таких складових елементах:

– на прогнозованій потребі підприємств і організацій в підготовці кваліфікованих кадрів (за даними одноразових вибіркового досліджень потреб підприємств і організацій на період 2015–2020 рр.);

– на регіональному статистичному дослідженні потреб у робочій силі на прогнозний період (найближчі 3 роки, з 2017 р. воно проводиться один раз на рік). Інформаційну основу для формування регіонального замовлення на підготовку кадрів становлять також звітні показники з підготовки кадрів у державних освітніх установах, аналіз відповідної потреби і відомості про вакансії [5, с. 171].

Ефективним засобом інтеграції ринку праці та ринку освітніх послуг на регіональному рівні може стати регіональне замовлення на підго-

товку кадрів. Також широко використовується практика укладання договорів промислових підприємств із початковими професійними училищами. Така практика набула поширення на 1000 підприємств регіону. Позитивним її результатом є забезпечення підприємств робочою силою та працевлаштування 92,8% випускників у регіоні.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, слід особливо виділити такі моменти.

1. Інтеграція ринку праці та ринку освітніх послуг на регіональному рівні є необхідною організаційною економічною передумовою становлення людського капіталу, що відповідає вимогам сучасної економіки і є необхідною умовою формування інноваційної зайнятості.

2. Інтеграція цих двох ринкових інститутів не може бути реалізована без активізації зусиль основних суб'єктів, насамперед об'єднань роботодавців, які, захищаючи інтереси бізнесу в створенні найбільш сприятливих умов для його функціонування, одночасно сприяють формуванню зайнятості, що відповідає вимогам економіки.

3. Інтеграційні процеси не можуть не стимулюватися національними та регіональними правовими актами. Останні покликані регламентувати і стимулювати комплексний розвиток національної освітньої системи і кожної її галузі.

При цьому стає неминучим установлення конкретних норм досягнення певних параметрів збалансованості між запитами економіки, галузі, регіону у кваліфікованих кадрах і пропозицією з боку системи професійної освіти та її підгалузей. До того ж особливої актуальності набуває створення, поряд із правовими та організаційними, економічних і фінансових механізмів взаємодії між замовниками на освітні послуги і освітніми установами.

Список літератури:

1. Шендер А.Р. Оцінювання регіональних ринків освітніх послуг у сфері вищої освіти в умовах активного впливу зовнішнього середовища. *Регіональна економіка*. 2013. № 3. С. 199–210.
2. Тимечко І.Р. Концептуальні підходи дослідження поведінки суб'єктів транскордонної взаємодії. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 2. С. 125–132.
3. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року: стат. бюл. / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publosvita_u.htm
4. Карпюк О.А. Фактори формування та розвитку ринку освітніх послуг. *Економіка. Управління. Інновації. Електронне наукове фахове видання Житомирського державного університету ім. І. Франка*. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2009_1/09koarop.pdf
5. Павліха Н.В. Роль науки і освіти в забезпеченні сталого розвитку держави та її регіонів. *Регіональна економіка*. 2017. № 2 (84). С. 171–172.

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В статье определено, что на государство возложена многогранная функция формирования национального человеческого капитала, прежде всего, интеллектуального капитала. Рассмотрена миграция как социально-экономическое явление, отражающее, с одной стороны, реализацию прав человека, а с другой – ущемление интересов государства, которое поставляет подготовленных специалистов в другие страны. Нельзя не видеть ее негативные последствия для стран, которые теряют трудовой и особенно интеллектуальный потенциал. Диагностировано, что инструментами реализации интеграции рынков труда и образовательных услуг должны стать региональные программы развития образования. Проведен мониторинг рынка труда как основа формирования регионального заказа на подготовку квалифицированной рабочей силы в системе начального профессионального образования.

Ключевые слова: государственное регулирование, образовательные услуги, децентрализация, национальный человеческий капитал, интеллектуальный капитал, реализация прав человека, рынок труда, региональная программа развития образования.

FUNCTIONS OF THE STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL SERVICES OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The article defines that the state has a multi-faceted function of forming national human capital, and, above all, intellectual capital. Migration is considered as a socio-economic phenomenon, reflecting the realization of human rights, on the one hand, and, on the other, impairing the interests of the state, which supplies trained specialists to other countries, one cannot but see its negative consequences for countries that lose their labor and especially intellectual potential. Diagnosed tools for the implementation of the integration of labor markets and educational services should be regional programs for the development of education. Monitoring of the labor market has been formed - as the basis for the formation of a regional order for the training of skilled labor in the system of primary vocational education.

Key words: government regulation, educational services, decentralization, national human capital, intellectual capital, realization of human rights, labor market, regional program for the development of education.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351:502

Мельничук Т.П.

Національна академія державного управління при Президентові України

ПРАВООБМЕЖЕННЯ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ ТА В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У статті розглядаються певні правові обмеження, обов'язкові до виконання для публічних службовців в Україні та в країнах Європи. Визначається їхня роль у статусі публічних службовців. Констатовано, що Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця – наявність громадянства України, проте безпосередньо правообмеження в публічній службі в Україні встановлено Законом України «Про державну службу». Проаналізовано правообмеження, які застосовуються до публічних службовців, пов'язані з прийняттям на державну службу, та правообмеження, пов'язані з проходженням служби. Визначено роль моральних (етичних) обмежень для публічних службовців.

Ключові слова: правообмеження, державна служба, публічна служба, громадянство, освіта, обмежувальні заходи, етичні норми.

Постановка проблеми. Проблема діяльності держави, державного управління здійснюється через публічну (державну) службу, яка є особливим інститутом. Суспільне її призначення полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій Української держави шляхом виконання службовцями покладених на них службових повноважень.

А між тим, вступаючи на публічну службу, особа, окрім певних переваг, прав, свідомо приймає установлені законодавством обмеження та заборони, які зумовлені специфікою виконуваних ними функцій і службових повноважень.

Проблемам державної служби приділялось завжди достатньо уваги, і це сприяло накопиченню великого теоретичного та практичного матеріалу. Але питанням щодо правообмежень у публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи приділялось не досить багато уваги. За таких умов існує брак спеціальних досліджень цієї проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про обмеження, пов'язані з прийняттям на публічну службу, тією чи іншою мірою досліджували такі науковці, як Н. Армаш, Н. Вапнярчук, М. Іншин, С. Ківалов, В. Манохін, О. Мельник, Н. Неумивайченко, О. Оболенський, І. Снігур та інші. У статті використано наукові результати, отримані також іншими вітчизняними і зарубіж-

ними юристами, що досліджували проблеми, пов'язані з тематикою дослідження.

Постановка завдання. Метою цієї статті є спроба узагальнити і проаналізувати законодавчу базу щодо обмежень права на публічну службу, виявити зміст цих правообмежень та відзначити їхню специфіку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право на державну службу є невід'ємним правом громадянина України. Так, ст. 38 Конституції України закріпила, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Проте правообмеження для публічних службовців зумовлені специфікою виконуваних ними державних завдань та функцій, службових повноважень та в основному полягають у відповідних заборонах.

В.Я. Малиновський обмеження (правообмеження) щодо державних службовців визначає так: це низка спеціальних обмежень щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямованих на попередження корупції і на боротьбу зі службовими злочинами [7, с. 125].

На погляд О.Д. Лазор та О.Я. Лазор, правообмеження є невід'ємною складовою частиною правового статусу державних службовців – сукупності прав, свобод, обов'язків, відповідальності

службовців, що встановлені законодавством і гарантовані державою [6, с. 93].

Ю.А. Ведерніков та В.К. Шкарупа зазначають: «До правового статусу державного службовця органічно входять норми, які встановлюють певні обмеження для службовця у зв'язку з державною службою» [3, с. 97].

Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця – наявність громадянства України. Виходячи із вказаних конституційних положень про рівноправність громадян, на державну службу може бути прийнятий кожний громадянин України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [13] державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

За нормами ст. 19 цього Закону право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».

Проте безпосередньо правообмеження в публічній службі в Україні встановлено далі, і вони досить значні.

Головною метою правообмежень є забезпечення ефективного функціонування органів державної влади, встановлення правових перепон можливого зловживання з боку державних службовців, створення умов для незалежного виконання посадових повноважень і реалізації визначених Конституцією України прав і свобод громадян [10, с. 206–207].

Правообмеження стосуються осіб, які мають намір стати на публічну службу, та діють вони протягом усього часу проходження служби. Вони можуть бути скасовані або змінені лише шляхом внесення змін у чинне законодавство.

В юридичній літературі найчастіше правообмеження, які застосовуються до публічних службовців, поділяють на два види: 1) обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу; 2) обмеження, пов'язані з проходженням служби [5, с. 77].

Законом України «Про державну службу» також прямо передбачені ці види обмежень.

Так, за нормами ст. 19 цього Закону на державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною, або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення протягом трьох років із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII [16].

Крім того, окремо встановлені обмеження для вступу на посади категорії «А» або «Б», куди не може вступити особа, яка має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців із дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання.

У подальшому, відповідно до Закону України «Про державну службу», до державних службовців застосовуються обмеження, пов'язані з проходженням служби (ст. 32), та обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [15].

Але, на наш погляд, така класифікація правообмежень, пов'язаних лише з прийняттям на публічну службу та з проходженням служби, дещо спрощена.

О.Ю. Оболенський правообмеження державних службовців поділяє на такі види: 1) обмеження етичного змісту; 2) обмеження юридичного характеру. Останній тип обмежень у свою чергу поділений на: обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби [10, с. 207].

На наш погляд, таку класифікацію можна прийняти за основу.

До обмежувальних заходів інколи відносять неподання декларації про доходи [1, с. 324], але це не обмеження, а обов'язок публічних службовців.

Слід зазначити, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III [17] встановлює дещо

відмінні правообмеження. Так, у ст. 12 цього Закону об'єднано обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, та обмеження, пов'язані з проходженням служби. На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: 1) визнані судом недієздатними; 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; 5) які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам. Також на посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

Проаналізуємо більш детально правообмеження, що застосовуються до публічних службовців в Україні та в деяких країнах Європи.

Так, правообмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу (обмеження вступу) – це обмеження, пов'язані з обранням або призначенням на посаду в державному органі [5, с. 349]. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, в літературі називають традиційними [2, с. 105].

Однією з важливих вимог щодо реалізації права на державну службу є громадянство України. На державну службу не може бути прийнята особа, яка не має громадянства України. Статус громадянина України визначено в Законі України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року № 2235-III [12]. В Україні існує єдине громадянство (ст. 4 Конституції України).

Проте в досить багатьох країнах Європи існує подвійне громадянство (Франція, Швеція, Румунія, Португалія), хоча в багатьох країнах воно заборонене (Іспанія, Німеччина, Чехія, Австрія). Але навіть у тих країнах Європи, де існує подвійне громадянство, до публічної служби допускаються лише громадяни цієї країни. А практика показує, що виконувати подвійні обов'язки (подвійне оподаткування, публічна служба у двох державах тощо) біпатридам або не вигідно, або взагалі неможливо.

Державним службовцям забороняється займатися підприємницькою або іншою оплачуваною діяльністю, окрім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, практики зі спорту та деякої подібної діяльності у вільний від публічної служби час. Вказані правообмеження

зумовлені також і необхідністю увесь робочий час виконувати обов'язки на державній службі.

Обмеження такої роботи за сумісництвом на державній службі передбачено і зарубіжним законодавством багатьох країн Європи, проте воно не має абсолютного і категоричного характеру, як в Україні. Такі правообмеження існують здебільшого там, де ця діяльність може вплинути на якісне та своєчасне виконання службових обов'язків, і вводиться таке правообмеження в залежності від розміру заробітної плати публічного службовця. У деяких країнах Європи існують правила, які регулюють можливість отримання законної додаткової сторонньої чи іншої роботи державними службовцями, але при цьому необхідна згода такого наймодавця.

Проте, як вважає Н.М. Неумивайченко, заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю не може виключати, за необхідності (в межах спеціальності, кваліфікації), виконання державним службовцем за вказівкою керівника додаткових обов'язків. При цьому останні можуть виконуватися лише за згодою працівника і в інтересах державного органу [9, с. 82].

Довгий час законодавством України не було вирішене питання: чи мають право публічні службовці відразу після звільнення зі служби займатися підприємницькою діяльністю, яка має безпосереднє відношення до їхньої попередньої посади на службі? У багатьох країнах це питання врегульоване. Так, у Великобританії після закінчення служби цивільні службовці можуть займатися деякими видами діяльності, лише отримавши на це спеціальний дозвіл.

В одному з проектів Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб вказано: «Протягом установленого періоду часу після звільнення з державної служби посадові особи, які займали адміністративні посади, одержують дозвіл уряду, перш ніж прийняти запрошення на постійну чи тимчасову роботу як консультанти від ділових чи приватних кіл, що знаходяться у фінансових взаємовідносинах з державною установою чи відомством, в яких працювали ці посадові особи. Протягом такого ж періоду після звільнення зі служби аналогічний дозвіл необхідно мати також, перш ніж державна посадова особа стане займатися будь-якою приватною чи комерційною діяльністю, яка має відношення до її попередньої посади на державній службі чи такої, що залежить від неї» [4].

В Україні це питання вирішене не в Законі України «Про державну службу», а в ст. 26 Закону

України «Про запобігання корупції», де визначені обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Також це питання вирішується іншим чином, зокрема, додержанням законодавства про державну таємницю впродовж певного часу відповідно до Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ (в редакції Закону України від 21 вересня 1999 року № 1079-ХІV) [14].

Державним службовцям в Україні та в зарубіжних країнах установлені правообмеження щодо участі в роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та щодо впливу на прийняття такого рішення.

Державні службовці здебільшого не повинні брати участь у страйках. Ст. 44 Конституції України встановлює право на страйк: «Ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів <...> Ніхто не може бути примушений до участі або до неучасті у страйку». Ця ж стаття встановлює, що заборона страйку можлива лише на підставі закону. Тому обмеження участі публічних службовців у страйку передбачене законодавством України – ст. 10 Закону України «Про державну службу».

Введення заборони на участь у страйках є необхідним заходом, оскільки державні органи виконують публічні функції і порушення їхньої роботи торкається інтересів усього суспільства. Така заборона передбачена в багатьох зарубіжних країнах, вона санкціонована і міжнародно-правовими актами. У п. 2 ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року [8] передбачено: ця стаття (в ній якраз і йдеться про страйки за умові їх здійснення відповідно до законів кожної країни) не перешкоджає введенню законодавчих обмежень користування даними правами для осіб, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністрації держави.

З іншого боку, в практиці Міжнародної організації праці (МОП) загальні заборони про участь у страйках розцінюються як перешкода для реалізації трудящими їхніх прав і законних інтересів. МОП вважає такі заходи виправданими лише у випадках гострої національної кризи і при цьому тільки протягом обмеженого періоду часу і в тому разі, якщо це відповідає вимогам даної ситуації. До них належать кризові ситуації, що виникли в результаті серйозного конфлікту, громадянських заворушень чи стихійного лиха, коли немає нормальних умов для життєдіяльності суспільства [19, с. 69]. Тому в деяких європейських

країнах – Великобританії, Франції – законодавчо було надано право державним службовцям брати участь у страйках.

Наостанку варто зупинитися на моральних (етичних) обмеженнях для публічних службовців.

Організуючи й формуючи свою публічну службу, держава насамперед використовує правовий інструментарій. Але моральні риси державного службовця також не формуються стихійно, тому актуальною є поява законодавчих актів, які були б спрямовані на зміцнення моральних основ публічної служби. Як вважає Н.М. Неумивайченко, «...надання етичним нормам правового статусу зумовлене подальшим прискоренням реформування системи державної служби» [9, с. 80].

Право нерідко представляють у вигляді юридично оформленої моральності, оскільки воно засновується на моралі і не може бути аморальним. Тому в багатьох статтях чинної Конституції України й міжнародних актів оцінки права та моралі збігаються. Наприклад, Основні принципи незалежності судових органів (1985 р.) установлюють, що принцип незалежності судової влади наділяє суди правом і обов'язком забезпечувати справедливість судового розгляду та повагу прав сторін (п. 6). Крім того, п. 10 зазначеного документа безпосередньо передбачає, що судді повинні мати високі моральні якості й здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію в галузі права [11, с. 28–31].

Аналогічне положення було пізніше закріплене і в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності й ролі суддів (1994 р.), п. 2с якої передбачає, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, а відбір та кар'єра суддів – на основі заслуг, зважаючи на кваліфікацію, чесність, здібності та вміння [18, с. 10–11].

Щодо зарубіжних країн, то етичні норми найбільше застосовуються в праві далекосхідної групи правових систем, проте і в розвинених європейських країнах особлива увага також приділяється етиці публічних службовців. Наприклад, Декретом № 86592 уведено «Кодекс деонтології національної поліції Франції». В Англії діє «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії», у ФРН – «Етика поліцейського ФРН», у США – «Морально-етичний кодекс поліцейського США».

Висновки. Таким чином, до правового статусу державного службовця входять норми, які установлюють певні правообмеження для службовця у зв'язку з його статусом.

Правообмеження в публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи можна поділити на такі групи:

I. Юридичні обмеження:

1) Обмеження, пов'язані з прийняттям на публічну службу: громадянство; вік; повна дієздатність; відповідна освіта; відсутність непогашеної або не знятої судимості за вчинення умисного злочину; відсутність рішення суду щодо позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; відсутність адміністративного стягнення за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення; проходження спеціальної перевірки; проходження процедури люстрації (очищення влади).

2) Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби: обмеження на здійснення корупційних дій; обмеження використання службового

становища; обмеження сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження щодо роботи близьких осіб; обмеження на участь у страйках та вчинення дій, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу; інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби (граничний вік перебування на державній службі, стан здоров'я тощо).

II. Моральні (етичні) обмеження.

У подальшому напрямки досліджень окресленої проблеми правообмежень у публічній службі в Україні та в деяких країнах Європи можна зосередити якраз на закріпленні системи правообмежень етичного змісту публічних службовців, виходячи з неусталеності понятійного апарату, оцінних суджень, нечіткості ціннісних пріоритетів та критеріїв ефективності моральної соціалізації публічних службовців.

Список літератури:

1. Адміністративне право України: академічний курс: підруч.: у 2-х т. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. Т. 1. 584 с.
2. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
3. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
4. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. A/CONF. 169/14. 1995. 13 Арг.
5. Желюк Т.Л. Державна служба: навч. посіб. К.: Професіонал, 2005. 576 с.
6. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. К.: Дакор, КНТ, 2006. 472 с.
7. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-е вид., доп. і перероб. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 4. С. 72–80.
9. Неумивайченко Н.М. Правила поведінки державних службовців: практичні питання. *Право України*. 2001. № 2. С. 80–83.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
11. Основні принципи незалежності судових органів. Права людини і професійні стандарти для юристів. Амстердам-Київ: Укр.-Америк. бюро захисту прав людини, 1996. С. 28–31.
12. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII (в редакції Закону України від 21 вересня 1999 року № 1079-XIV). *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 49. Ст. 428.
15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.
16. Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 82. Ст. 2317.
17. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
18. Рекомендація R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів. *Вісник Верховного Суду України*. 1997. № 4. С. 10–11.
19. Свобода объединенія и коллективные переговоры. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций на Международной конференции труда. 81-я сессия, 1994 г. Женева: Международное бюро труда, 1995. С. 69–70.

ПРАВООГРАНИЧЕНИЯ НА ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЕ В УКРАИНЕ И В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ ЕВРОПЫ

В статье рассматриваются некоторые правовые ограничения, обязательные для публичных служащих в Украине и в странах Европы. Определяется их роль в статусе публичных служащих. Констатируется, что Конституция Украины предъявляет только одно требование к лицу, претендующему на должность государственного служащего, – наличие гражданства Украины, однако непосредственно правоограничения в публичной службе в Украине установлены Законом Украины «О государственной службе». Проанализированы правоограничения, которые применяются к государственным служащим, связанные с приемом на государственную службу, и правоограничения, связанные с прохождением службы. Определена роль моральных (нравственных) ограничений для публичных служащих.

Ключевые слова: правоограничения, государственная служба, публичная служба, гражданство, образование, ограничительные меры, этические нормы.

THE RIGHTS RESTRICTIONS IN PUBLIC SERVICE IN UKRAINE AND IN SOME EUROPEAN COUNTRIES

The article deals with certain legal restrictions that are mandatory for public servants in Ukraine and European countries. Their role in the status of public servants is determined. It is stated that the Constitution of Ukraine sets only one requirement for a person who claims to be a civil servant - to be citizen of Ukraine, but directly the restriction on the public service in Ukraine is established by the Law of Ukraine “On Civil Service”. The rights restrictions applicable to public servants related to the admission to the civil service and the restrictions related to the passage of service are analyzed. The role of moral (ethical) restrictions for public servants are determined.

Key words: rights restrictions, legal restrictions, public service, state service, citizenship, education, restrictive measures, ethical norms.

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ДОЦІЛЬНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЄКТІВ

У статті наголошується, що дослідження доцільності партнерських відносин під час реалізації соціально-економічних проєктів і програм є необхідною умовою організації взаємовигідної співробітництва державних і підприємницьких структур. У соціально-економічних проєктах відбувається розподіл відповідальності між державним і приватним партнером згідно з компетенціями кожного з них. На практиці у приватного партнера є краще забезпечення обладнанням для здійснення будівництва, використання активів, для вирішення операційних питань, тобто на приватного партнера покладається відповідальність за етапи проєктування, будівництва й експлуатації. У свою чергу державний партнер несе відповідальність за визначення чітких вимог до бажаних результатів та послуг. Іншими словами, ключовою компетенцією держави є побудова державної політики і цілей, визначення громадських потреб.

Ключові слова: бізнес, влада, громада, державна служба, приватний бізнес.

Постановка проблеми. Використання соціально-економічних проєктів у соціальній сфері є рішенням, яке має багато переваг, але залишається складним для реалізації й розвитку протягом значного періоду часу. Головними аспектами оцінки доцільності взаємодії державного та приватного секторів стає реалізація систем принципів організації такої взаємодії. Таким чином, співробітництво в межах партнерства може вважатися за доцільне лише в тих випадках, якщо забезпечується виконання головних принципів такої співпраці. Завдяки публічно-приватному партнерству приватні постачальники, які володіють компетенціями у сферах управління активами, допоможуть державному партнеру визначити оптимальні шляхи використання й розподілу урядових активів зі сторонніми користувачами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велике значення для осмислення питань взаємодії публічного та приватного секторів під час реалізації соціально-економічних проєктів і програм мають праці таких вчених: Р. Мертона, Г. Саймона, Т. Санталайнена, П. Порене, Т. Сааті та інших науковців. У контексті дослідження зазначеної проблеми особливий інтерес становлять роботи таких українських і закордонних вчених, як Н. Липовська, І. Бережнюк, І. Кісельова, С. Барамзін, О. Маркіна, В. Діанова, М. Івашов, Л. Івашова, П. Пашко, Д. Прийма-

ченко, В. Макрусєв, Д. Фролов, В. Кухаренко, М. Ванін, Р. Волков, Н. Нижник, Н. Ільченко тощо. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей інституційного підходу до дослідження механізмів взаємодії громади, влади та бізнесу.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження доцільності взаємодії публічного та приватного секторів під час реалізації соціально-економічних проєктів і програм, здійснення аналізу з точки зору переваг та інтересів кожної зі сторін партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Доцільність партнерських відносин слід розглянути з точки зору переваг та інтересів кожної зі сторін публічно-приватного партнерства.

Аналіз досліджень вітчизняних вчених та сучасного стану розвитку економіки дозволяє виділити такі переваги: можливість кращої експлуатації активу завдяки поділу державного активу зі споживачами іншого партнера. Тобто інші користувачі мають змогу користуватися деякими державними активами. Завдяки публічно-приватному партнерству приватні постачальники, які володіють компетенціями у сферах управління активами, допоможуть державному партнеру визначити оптимальні шляхи використання й розподілу урядових активів зі сторонніми користувачами.

Через публічно-приватне партнерство уряд має змогу користуватися можливостями інновацій, здійснених приватним сектором. Після того, як державою пояснені необхідні набори послуг і бажані результати, в яких вона має потребу, приватним партнером для вирішення цих цілей будуть запроваджуватись інноваційні підходи. У проектах публічно-приватного партнерства відбувається розподіл відповідальності між державним і приватним партнером згідно з компетенціями кожного з них. На практиці у приватного партнера є краще забезпечення обладнанням для здійснення будівництва, використання активів, для вирішення операційних питань, тобто на приватного партнера покладається відповідальність за етапи проектування, будівництва й експлуатації. У свою чергу державний партнер несе відповідальність за визначення чітких вимог до бажаних результатів та послуг. Іншими словами, ключовою компетенцією держави є побудова державної політики і цілей, визначення громадських потреб. Відмінністю публічно-приватного партнерства від звичайних державних закупівель, в яких усі ризики несе держава, є можливість покладення частини ризиків по реалізації проектів публічно-приватного партнерства на приватну сторону. Ця обставина, на думку дослідників публічно-приватного партнерства, є основним фактором забезпечення вдалої реалізації проектів публічно-приватного партнерства і підвищення ефективності та якості використання ресурсів. Але мається на увазі не цілковита передача ризиків державного партнера приватному з причини того, що державний партнер не всі їх контролює. Наприклад, держава має нести відповідальність за політичні ризики, а приватна сторона має нести відповідальність за якість будівництва. Тобто головним правилом є: державний або приватний партнер має нести такі ризики, з якими він упорається найкращим чином; завдяки передачі стадій проектування, будівництва, утримання та експлуатації єдиному приватному партнеру (або консорціуму) забезпечується повний оптимальний життєвий цикл формування витрат. Із цієї причини приватний партнер буде мати сприятливу ситуацію з можливістю оптимізувати витрати в проектуванні задля економії на етапі будівництва, експлуатації або підтримання. За умови, коли реалізуються загальноприйняті державні поставки з проектуванням, будівництвом, утриманням і експлуатацією, які виконуються різними підприємствами, таке неможливе [2].

У результаті опрацювання досліджень науковців автором виділено низку систем принципів співробітництва між державними та приватними партнерами, що повинні бути ключовим орієнтиром у досягненні економічних та соціальних завдань завдяки реалізації проектів публічно-приватного партнерства, основними серед яких є такі:

– принцип соціальної відповідальності, який має пряме відношення до конституційного принципу необхідності розбудови держави із соціальною орієнтацією. Згідно із цим принципом доцільність взаємодії під час реалізації економічних та соціальних програм і проектів визначається за умови, що така співпраця буде забезпечувати дуже високі показники соціальних ефектів;

– принцип партнерства, який забезпечує потребу у використанні управлінських та інтелектуальних потенціалів приватних партнерів з метою ефективного виконання економічних та соціальних програм і проектів. Згідно із цим принципом реалізація взаємодії у формі публічно-приватного партнерства стає доцільною у випадку, коли ефекти від виконання проектів чи програм співробітництва отримуються завдяки використанню ресурсів приватних партнерів;

– принцип системності дій, згідно з яким одержані результати від реалізації програм та проектів у формі публічно-приватного партнерства повинні повністю забезпечувати вирішення окреслених завдань. Крім того, територіальну одиницю, в якій реалізуються проекти чи програми, необхідно розглядати з позиції складної економічної та політичної системи в межах державної, яка може мати власні структури, функції та інші складники;

– принцип чіткого цілепокладання, який орієнтований на підсилення впливів позитивних чинників та забезпечення мінімізації впливу негативних. Соціально-економічний клімат окремих регіонів залежить від досягнення визначених конкретних середньо- та довгострокових цілей розвитку. Згідно із цим принципом публічно-приватне партнерство стає доцільним лише у випадках, коли така співпраця зможе забезпечувати більш скорочені терміни реалізації програм економічного та соціального розвитку регіонів [1].

Дослідник Варнавський В.Г. запропонував іншу систему принципів взаємодії в межах публічно-приватного партнерства, вона складається з таких компонентів:

1) принцип узгодження публічного та приватного інтересу, суть якого полягає в забезпеченні зростання економіки та поліпшення якості життя громади, у визначенні доцільності партнерської взаємодії у випадку, коли результат співробітництва стає більш значимим для обох партнерів. Таке визначення дає змогу сказати, що цей принцип є уточненням більш загального принципу паритету інтересів;

2) принцип взаємного отримання вигоди під час реалізації заходів підвищення ефективності галузей, згідно з яким організації публічно-приватного партнерства вважаються доцільними, коли взаємодія дає змогу обох сторонам одержувати кращий результат, чим у випадках, коли співпраця відсутня. Цей принцип аналогічний вищезазначеному принципу паритету інтересів, згідно з яким кожен із партнерів не намагається схилити другу сторону для вчинення дій усупереч волевиявленню чи у збиток іншій;

3) принцип економічної свободи, суть реалізації якого закладає принципову основу організації взаємодії на основі публічно-приватного партнерства. Згідно із цим принципом держава розглядається з точки зору приватного партнера і як система владних органів, і як діловий партнер [1].

У розрізі нашого дослідження заслуговує на увагу і приведена нижче сучасна система принципів, яка акцентована на доцільність реалізації механізмів публічно-приватного партнерства:

1) позитивність та максимальний ефект усім учасникам публічно-приватного партнерства. Так, урахування бюджетної та соціальної ефективності у складі ефекту буде головним для державного партнера – будуть створені робочі місця, зростуть реальні доходи населення, знизиться соціальна напруга, підвищиться привабливість соціальної частини господарювання, а наявність комерційної ефективності від участі в проекті – для інших партнерів співробітництва;

2) платність. Згідно із цим принципом партнерам публічно-приватного партнерства необхідно визначитись із вартістю власних внесків та узгодити необхідні норми прибутків. Цим принципом установлюються нормативи розподілу прибутків від виконання проектів і програм, що дозволяє визначити взаємозацікавленість партнерів;

3) цільове використання. Завдяки цьому принципу, який повинен застосовуватись і на інвестиційному, і на експлуатаційному етапах контрактів, акцентується увага на соціальній спрямованості проекту. Крім того, маючи

спільне значення для партнерів, цей принцип обов'язково зазначається в контрактах і є однією з важливих умов;

4) терміновість. Значення цього принципу виявляється в необхідності у встановленні та дотриманні всіх строків проекту – партнерства в цілому, будівництва нових промислових потужностей, повернення позик, інвестиційної окупності [1].

Узагальнюючи, необхідно зазначити, що для успішної реалізації партнерства та його доцільності потрібне поєднання багатьох складників, які відносяться і до партнерів співробітництва, і до зовнішнього оточення, де відбувається їхня взаємодія.

Принцип стратегічного регулювання соціальних наслідків з позиції аналізу міжнародного й українського досвіду означає, що державним та місцевим органам влади необхідно проявляти політичну волю та брати на себе ініціативи із залучення підприємців до спільної реалізації програм із надання послуг громаді, коли є економічне виправдання.

Проведений аналіз та систематизація розглянутих принципів реалізації проектів публічно-приватного партнерства дозволив автору запропонувати систему принципів (чинників), які повинні забезпечити ефективний та успішний розвиток співпраці в цій сфері:

1) підтверджена фінансова підтримка всіх етапів проекту;

2) підготовчий етап та реалізація проектів з наявною необхідною інфраструктурою;

3) забезпечення проекту кваліфікованими та підготовленими кадрами з боку партнерів;

4) професійне керівництво з досвідом роботи в подібних проектах та сферах;

5) всі учасники співробітництва справедливо розподіляють проектні ризики між собою;

6) готовність бізнес-планів та техніко-економічних обґрунтувань проектів згідно з визначеними міжнародними методиками та умовами фінансування;

7) укладені підтверджені контракти з поставок енергоносіїв, матеріалів та сировинної продукції;

8) гарантії реалізації товарів (послуг), включаючи гарантії тарифного регулювання з урахуванням інтересу інвесторів;

9) гарантії капіталізації проектів, зважаючи на інвесторські інтереси та вимоги партнера, що фінансує.

У сучасних умовах доцільність партнерських відносин держави і промислового бізнесу

у великій мірі має залежність від якісних характеристик початкової стадії проектів публічно-приватного проекту. Для цього етапу вирішальну роль грають такі чинники:

– необхідність адаптації структурної організації проектів до вимог громади. Насамперед необхідно приділяти особливу увагу спеціальній адаптації проектів;

– цілі повинні бути сумісними та мати взаємозв'язки. Приватні партнери та інвестори повинні чітко розуміти мету проекту публічно-приватного партнерства;

– обґрунтування вибору державою приватного партнера. Приватні партнери можуть вносити окремі позиції в договори публічно-приватного партнерства;

– організація контролю і підтримки населенням. Тобто політичні дебати мають гарантувати усвідомлення доцільності співробітництва, переважно в тих випадках, коли мають місце платежі від користувачів;

– ретельна структуризація договорів про взаємодію. В угодах і контрактах повинні відображатися і визначатися основні позиції проектів, права та зобов'язання партнерів;

– необхідність прозорих партнерських взаємовідносин. Представник державного сектору та приватного партнера повинні бути надійними партнерами, оскільки участь у довгострокових договірних відносинах передбачає і наявність фінансового ризику;

– забезпечення розвитку і вдосконалення економічного сектору держави в межах публічно-приватного партнерства;

– забезпечення державними партнерами реалізації функції ефективного лідерства. У разі запровадження проектів публічно-приватного партнерства повинна бути забезпечена лідируюча роль представників державних органів;

– необхідність залучення державного фінансування проектів з метою залучення фінансових ресурсів приватного сектору. Згідно зі світовим досвідом фінансування проектів виключно за рахунок приватних партнерів відбувається в поодиноких випадках.

Висновки. Ключові принципи визначення доцільності, обґрунтованості, можливості реалізації публічно-приватного партнерства в разі забезпечення зростання кількості інвестицій у соціально-економічні проекти і програми виглядає таким чином: принцип взаємозацікавленості, згідно з яким максимальним ефектом взаємодії можна вважати такий, коли всі сторони партнерства бачать можливості в досягненні своєї цілі лише за допомогою іншого партнера; паритетний принцип, за яким державний або приватний партнер не повинен намагатись схилити іншого партнера всупереч його волевиявленню; принцип пріоритетного врегулювання соціальних наслідків – заходи, які будуть реалізовуватись із використанням механізмів співробітництва, обов'язково направляються для забезпечення досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіонів. Відповідно до даних принципів функції визначення шляхів подальшого розвитку економіки залишаються за представниками держави, яка користується підприємницькою сферою та застосовує повний функціональний спектр у плануванні, організації, контролі й регулюванні згідно з наведеними принципами.

Основним висновком є те, що організація такої взаємодії доцільна тільки за умови отримання сторонами збільшеного ефекту: для державних партнерів це – додатковий бюджетний та соціальний ефект, для промислового бізнесу – додаткові прибутки та зниження рівнів ризику завдяки участі в проектах.

Список літератури:

1. Пельтек Л.В. Развитие региональной промышленной политики державы: теория, методология, механизмы: монография. Николаев: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. 268 с.
1. Шилепницький П.І. Характеристика ефективності державно-приватного партнерства. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4370&p=1>
2. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. Тезис. 1993. Т. 1. Вып. 2. С. 73.
3. 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).
4. 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).

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ

Исследование целесообразности партнерских отношений при реализации социально-экономических проектов и программ является необходимым условием организации взаимовыгодного сотрудничества государственных и предпринимательских структур. В проектах государственно-частного партнерства происходит распределение ответственности между государственным и частным партнером в соответствии с компетенциями каждого из них. На практике у частного партнера имеется лучшее обеспечение оборудованием для осуществления строительства, использования активов, для решения операционных вопросов, то есть на частного партнера возлагается ответственность за этапы проектирования, строительства и эксплуатации. В свою очередь государственный партнер несет ответственность за определение четких требований к желаемым результатам и услугам. Иными словами, ключевой компетенцией государства является построение государственной политики и целей, определение общественных нужд.

Ключевые слова: бизнес, власть, общество, государственная служба, частный бизнес.

PERFORMANCE OF THE INTERACTION OF PUBLIC AND PRIVATE SECTORS IN IMPLEMENTATION OF SOCIAL-ECONOMIC PROJECTS

Investigation of the expediency of partnership in the implementation of socio-economic projects and programs is a prerequisite for the organization of mutually beneficial cooperation between state and business structures. Public-private partnership projects share responsibilities between the public and private partners according to the competencies of each partner. In practice, a private partner is better provided with equipment for the construction, use of assets, for solving operational issues. That is, the private partner is responsible for the stages of design, construction and operation. In turn, the state partner is responsible for defining clear requirements for the desired results and services. In other words, the key competence of the state is the construction of public policy and goals, the definition of public needs.

Key words: business, government, community, public service, private business.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 355.426.4: 351.743

Споришев К.О.

Національна академія Національної гвардії України

Луньов О.Ю.

Національна академія Національної гвардії України

Матросов М.В.

Національна академія Національної гвардії України

ПОРЯДОК ПЛАНУВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ЗАСТОСУВАННЯ РОЗВІДУВАЛЬНИХ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІЗ ПРИПИНЕННЯ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ СИЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

У статті запропонований порядок планування раціонального застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами Національної гвардії України, основою якого є вибір найкоротшого маршруту за рахунок рішення задачі Комівояжера методом гілок та границь. Під час підготовки плану раціонального застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів використовується геоінформаційна система «Інструмент», яка розроблена в Національній академії Національної гвардії України.

Ключові слова: ефективність розвідки, порядок планування, безпілотні літальні апарати, завдання з припинення масових заворушень, Національна гвардія України.

Постановка проблеми. У разі виникнення масових заворушень у містах України Національна гвардія грає роль стримуючої сили під час проведення попереджувальних заходів та виступає як основна складова частина зведеного загону МВС, що створюється для проведення спеціальної операції з їх припинення [1, с. 2]. Одним із завдань спеціальної операції з припинення масових заворушень є завдання розвідки. Ефективність розвідки залежить від особливостей умов обстановки та повноти використання можливостей розвідувальних підрозділів сил Національної гвардії України (далі – НГУ). Завданнями розвідки є своєчасне забезпечення штабу спеціальної операції (далі – СО) розвідувальними даними. До засобів із найбільшою оперативністю збору інформації відносяться безпілотні літальні апарати (далі – БПЛА). Тобто ефективність розвідки залежить від ефективності застосування БПЛА в СО з припинення масових заворушень. Ефектив-

ність способу застосування БПЛА під час припинення заворушень визначається ступенем досягнення поставленої мети та затратами сил, засобів і часу. Це потребує визначення раціонального способу застосування БПЛА під час розвідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Новітні виклики до спеціальних операцій із припинення масових заворушень, в яких безпосередньо приймає участь НГУ [1, с. 2], потребують розробки науково обґрунтованих методів та методик протидії масовим заворушенням. Одним із пріоритетних напрямків розвитку засобів розвідки є безпілотні літальні апарати [2]. В останні роки БПЛА отримали широке розповсюдження, але розробці раціональних тактичних прийомів їх застосування під час проведення спеціальних операцій із припинення масових заворушень приділялось недостатньо уваги. Так, в Україні прийнято цілу низьку законів та підзаконних нормативних актів, які регулюють застосування БПЛА [3; 4].

Постановка завдання. Мета статті – розробка порядку планування раціонального застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами Національної гвардії України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для підвищення ефективності розвідки необхідно визначити порядок планування раціонального застосування розвідувальних БПЛА під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами НГУ.

Він повинний включати: визначення змісту та послідовності виконання дій з розвідки, визначення раціональних маршрутів руху БПЛА, способу розділення графу маршрутів повітряної розвідки на n частин, алгоритму попередження зіткнень БПЛА, що рухаються в одній площині, обґрунтування характеристик польоту БПЛА, визначення показників повітряної розвідки, порядок розрахунку показників.

Порядок планування раціонального застосування розвідувальних БПЛА під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами НГУ функціонує за наявних обмежень та допущень:

- швидкість руху натовпу не перевищує 10 км/год;
- швидкість повітря – не більше 30 км/год;

- погодні умови без опадів, ясно, вдень;
- час оновлення інформації значно більше, ніж час розвідки.

Довжина маршруту (L_p) отримується в результаті рішення задачі Комівояжера. Алгоритм дій під час створення маршруту:

1. За допомогою ГІС «Інструмент» вимірюються відстані між усіма точками маршруту (створюється граф відстаней між точками розвідки), рисунок 1.

2. Проводиться рішення задачі Комівояжера (визначається найкоротший маршрут).

3. Для створення маршруту руху з урахуванням зон видимості застосовується ГІС «Інструмент», рисунок 2.

Приклад матриці відстаней наведено в таблиці 1.

Рішенням задачі Комівояжера отримано варіант раціонального маршруту польоту під час повітряної розвідки БПЛА (рисунок 1).

Оцінка ефективності моделі. Вибрано 5 маршрутів руху БПЛА під час розвідки, випадковим чином, таблиця 2. Середнє арифметичне довжин маршрутів становить 42 585 метрів. У порівнянні з отриманим раціональним маршрутом середнє арифметичне значення довжини маршруту БПЛА на 16% більше. Дані довжин маршрутів наведені в таблиці 2.

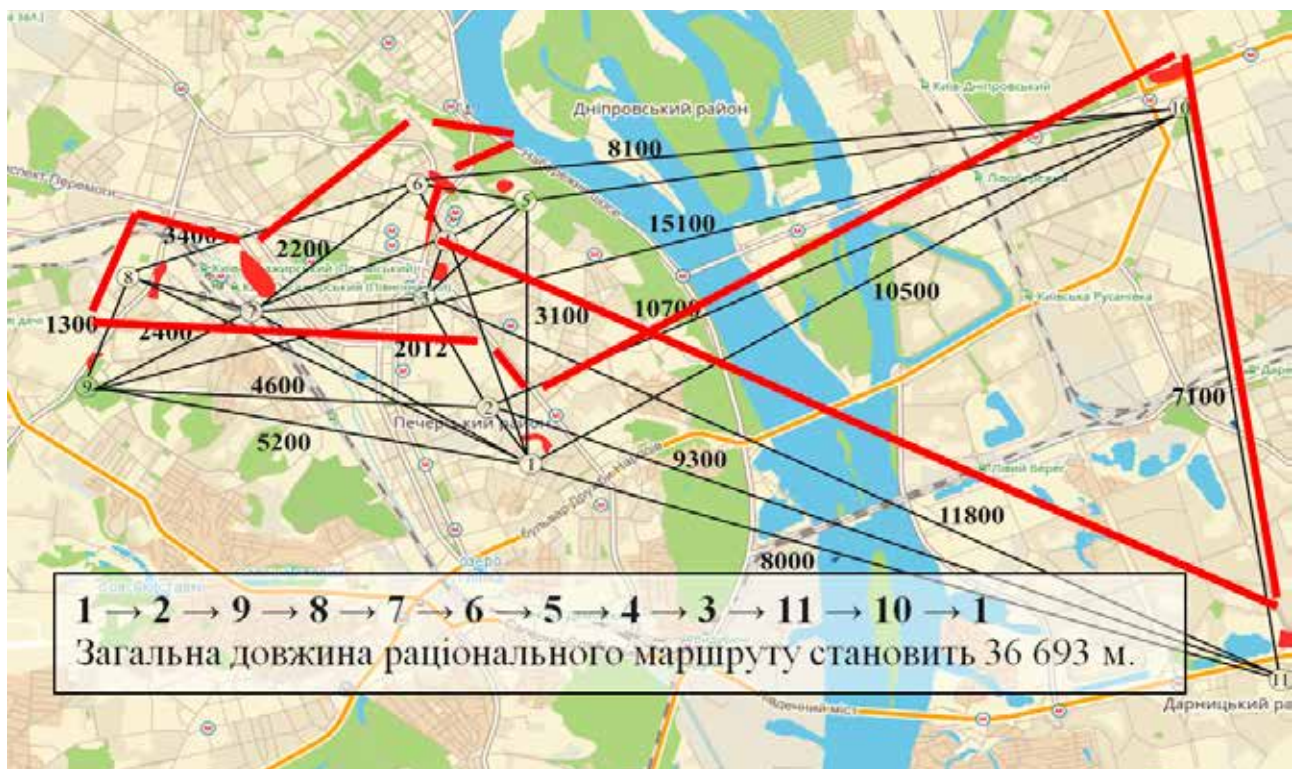


Рисунок 1. Варіант раціонального маршруту польоту під час розвідки БПЛА

Таблиця 1

Матриця відстаней між точками розвідки

№ точки	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	М	278	2300	2900	3100	2800	3700	4600	5200	10500	9300
2	278	М	2012	2600	2900	2500	3500	4400	5000	10700	8000
3	2300	2012	М	641	859	560	2500	3700	4800	11800	7800
4	2900	2600	641	М	294	336	2600	3800	5000	12200	7800
5	3100	2900	859	294	М	380	2400	3600	4900	12400	8000
6	2800	2500	560	336	380	М	2200	3400	4600	12300	8100
7	3700	3500	2500	2600	2400	2200	М	1200	2400	14100	10400
8	4600	4400	3700	3800	3600	3400	1200	М	1300	15100	11500
9	5200	5000	4800	5000	4900	4600	2400	1300	М	15600	12600
10	10500	10700	11800	12200	12400	12300	14100	15100	15600	М	7100
11	9300	8000	7800	7800	8000	8100	10400	11500	12600	7100	М

Таблиця 2

Таблиця 2. Приклади маршрутів руху БПЛА

№ тчк	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Σ
Лр, м	278	2012	641	294	380	2200	1200	1300	15600	7100	9300	40305
№ тчк	1	5	4	6	7	8	9	3	2	11	10	
Лр, м	3100	294	336	2200	1200	1300	4800	2012	8000	7100	10500	40842
№ тчк	1	10	11	5	6	4	3	7	8	9	2	
Лр, м	10500	7100	8000	380	336	641	2500	1200	1300	5000	278	37235
№ тчк	1	9	8	7	3	6	5	4	2	10	11	
Лр, м	5200	1300	1200	2500	560	380	294	2600	10700	7100	9300	41134
№ тчк	1	4	5	6	3	10	7	8	9	11	2	
Лр, м	2900	294	380	560	11800	14100	1200	1300	12600	8000	278	53412
№ тчк	1	2	9	8	7	6	5	4	3	11	10	раціон.
Лр, м	278	5000	1300	1200	2200	380	294	641	7800	7100	10500	36693

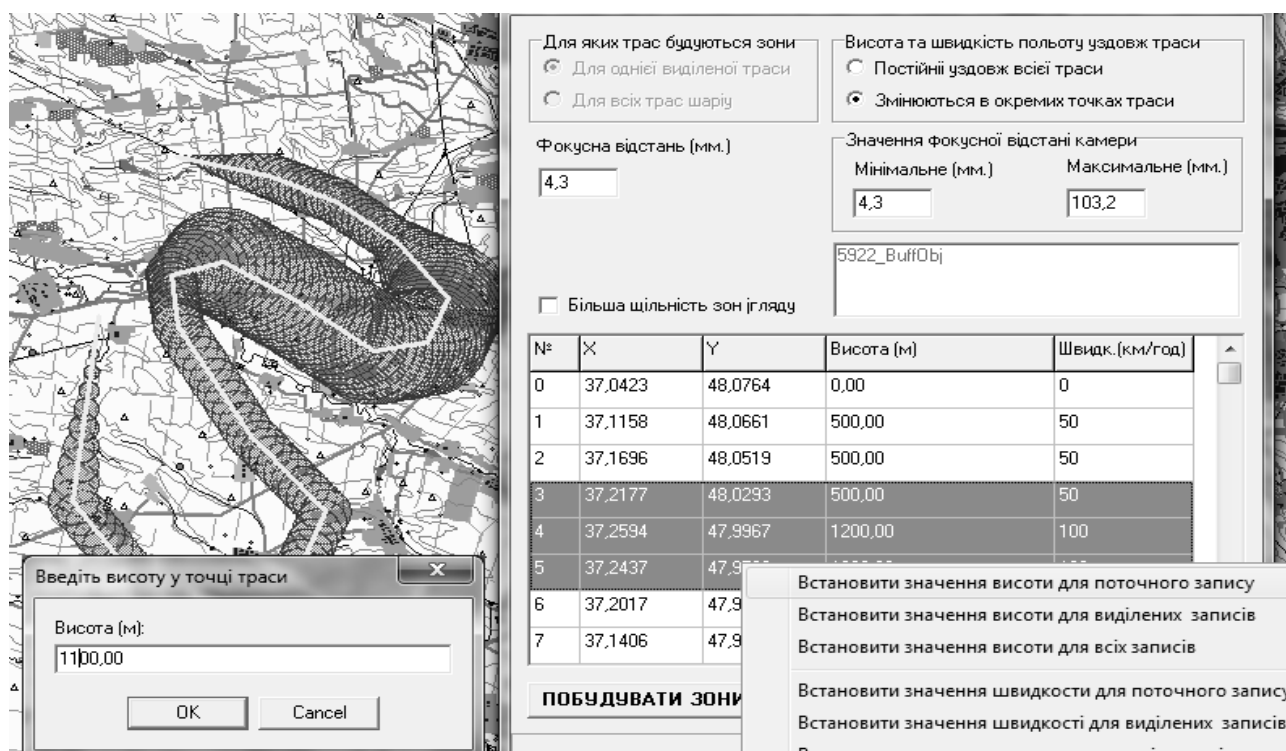


Рисунок 2. Видяг зони видимості на карті з огляду на умови змінної висоти польоту вздовж траси БПЛА

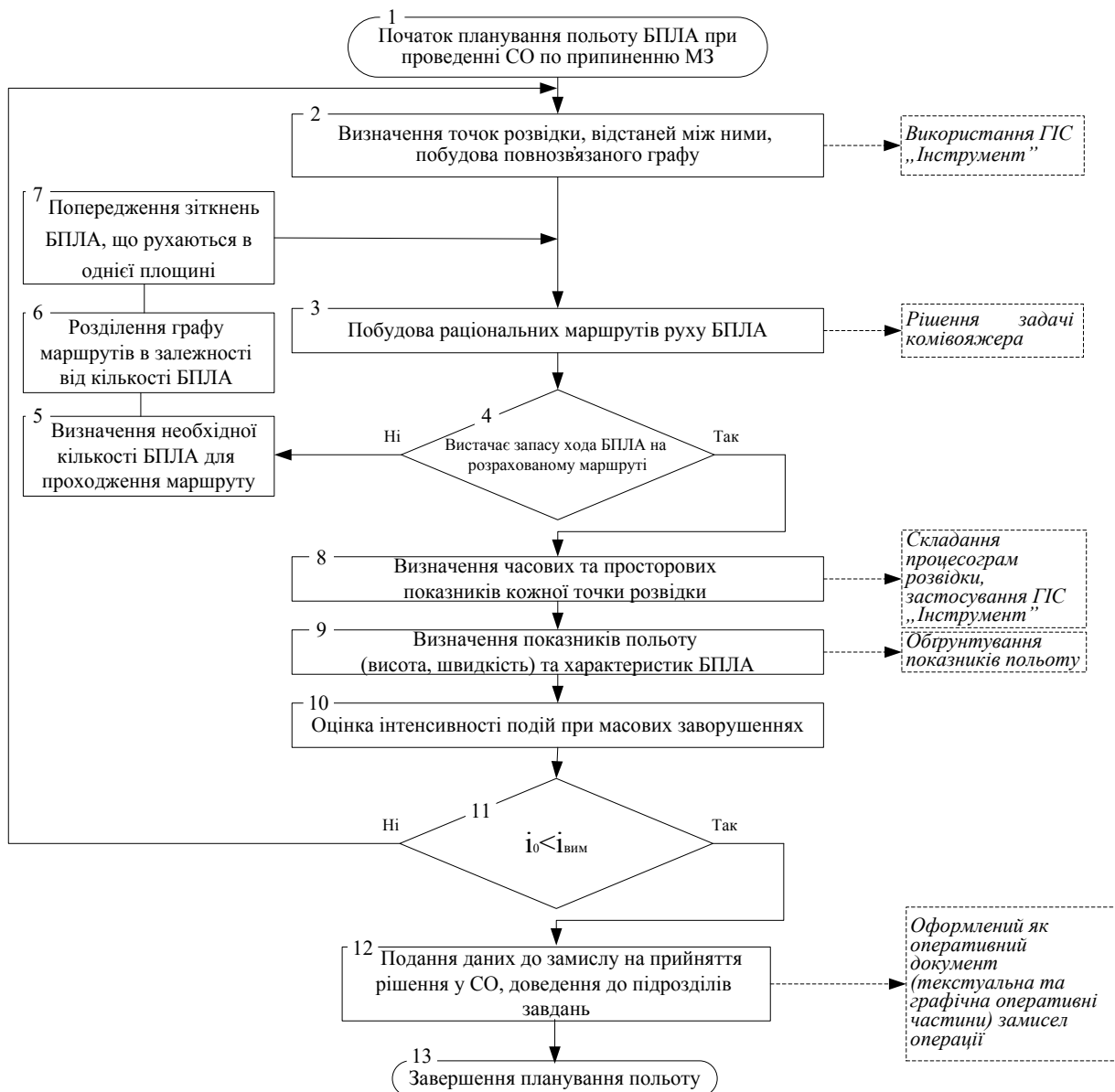


Рисунок 3. Порядок планування раціонального застосування БПЛА

Існуючі алгоритми та методи мають велику трудомісткість та незадовільні часові показники пошуку. Рішення задачі Комівояжера проводилось методом гілок та меж, що дозволяє опрацювати до 100 вершин графа розвідки без суттєвих часових та програмно-апаратних витрат. Застосування моделі раціонального руху БПЛА дозволило скоротити маршрут БПЛА на 16%.

Порядок планування раціонального застосування розвідувальних БПЛА наведений на рисунку 3.

Опис порядку планування раціонального застосування розвідувальних БПЛА під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами НГУ:

1,2 – за допомогою ГІС «Інструмент» вимірюються відстані між усіма точками маршруту (створюється граф відстаней між точками розвідки);

3 – проводиться рішення задачі Комівояжера методом гілок та меж (визначається раціональний маршрут). Для створення маршруту руху з урахуванням зон видимості застосовується ГІС «Інструмент», рисунок 2;

4 – порівнюється дальність польоту БПЛА з довжиною маршруту. Якщо маршрут довший, то приймається рішення про застосування БПЛА. Це дозволяє перейти до методів паралельної роботи під час прийняття рішення;

5 – визначення необхідної кількості БПЛА для проходження визначених маршрутів;

6 – граф розбивається на n частин методом розділення маршруту n частин. У місцях розриву проходить повернення до першої точки. Нові маршрути також є раціональними;

7 – визначаються точки перетину підграфів;

8, 9 – визначення показників польоту БПЛА та точок розвідки.

10 – оцінка інтенсивності подій. Планування польоту БПЛА проводиться заздалегідь, у разі зміни обстановки проводиться планування додаткової розвідки.

Розвідка проводиться на протязі всієї СО по припиненню масових заворушень. В умовах швидкоплинної обстановки, в разі її зміни приймається рішення на додаткову розвідку точок заворушень або визначення нових точок.

Розвідувальні БПЛА, які застосовуються підрозділами НГУ в населених пунктах, повинні бути: за способом зльоту – з місця, посадка по-вертольотному (без пробігу), мати високу маневрену спроможність. Таким вимогам відповідають БПЛА мультикоптерного типу.

Існуючі методи управління БПЛА:

1. Політ у ручному режимі (стабілізований автопілотом) – за приладами (телеметрія), і по відео, яка транслюється з БПЛА.

2. Політ із заздалегідь заданою програмою польоту – на всьому маршруті.

3. Політ за програмою з можливістю оперативного втручання із землі, з подальшим поверненням до запрограмованого польоту [3].

З метою мінімізації впливу шкідливих електромагнітних випромінювань та навмисного втручання до керування БПЛА слід застосовувати політ за заздалегідь заданою програмою. Програма польоту розробляється з урахуванням існуючих висот будівель населеного пункту та рельєфу місцевості [3].

БПЛА ведуть візуальну розвідку в різних оптичних діапазонах. У видимому діапазоні використовуються фотоапарати і відеокамери, в інфрачервоному діапазоні – тепловізор або чутлива ІЧ-камера. Вибір розвідувального обладнання залежить від висоти польоту і виконуваних БПЛА завдань. Наприклад, якщо апарат розрахований на роботу в діапазоні висот 200–300 метрів, то згідно з досвідом експлуатації найбільш частіше використовується камера типу GoPro 4, яка знімає потокове відео в режимі 4K. Цей режим забезпечує масштабування отриманої «картинки» на 280% без втрати якості. При цьому камера забезпечує з висоти 250 метрів ширину смуги розвідки не менше 700 метрів. На висотах 300–500 метрів

можливе використання двох камер: ширококутної для отримання загальної картини і довгофокусної для детального дослідження району розвідки. Тепловізор має сенс застосовувати на спеціальних розвідувальних апаратах, за підтримки дій спеціалістів у нічний час в обмеженому районі.

Засоби РЕБ представляють серйозну загрозу для малих безпілотних апаратів, які, як правило, не мають повноцінної альтернативної інерційної системи управління, слабо захищені в каналах управління і передачі інформації, і алгоритм управління якими недосконалий. Станції радіоелектронної протидії працюють таким чином: антени сканують повітряний простір у пошуках джерела радіосигналу (БПЛА), після чого проводиться аналіз сигналу і приймається рішення про постановку перешкоди:

1. По відеотракту;

2. У каналі радіокомандної лінії управління;

3. Перешкоди по GPS;

4. Спроба перехопити управління апаратом.

БПЛА, який летить по програмі в режимі радіомовчання і має дуже малу поверхню, що відбивається для РЛС, може бути виявлений тільки візуально, тому практично невразливий для засобів РЕБ.

Протидіяти перешкодам по відеотракту або радіоканалу в більшості випадків неможливо, тому апарат повинен бути запрограмований таким чином, щоб у разі виявлення перешкод, відсутності управління із землі або спробі втрутитися в управління він би переходив повністю в політ за програмою в режимі радіомовчання до виходу із зони дії засобів РЕБ. У разі постановки перешкод по GPS (підміна координат) апарат повинен переходити на управління по інерціальній системі управління або по магнітному компасу.

Висновки. Порядок планування раціонального застосування розвідувальних БПЛА під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами НГУ дозволяє підвищити ефективність розвідки. Він включає: зміст та послідовність виконання дій з розвідки, визначення раціональних маршрутів руху БПЛА, способу розділення графу маршрутів повітряної розвідки на n частин. Отримані результати свідчать, що застосування БПЛА у СО з припинення масових заворушень дають можливість силам НГУ на етапі завчасного планування підвищити якість та швидкість прийняття рішення на проведення СО, а на етапі проведення СО – підвищити достовірність розвідувальних даних та ефективність дій сил НГУ за тих самих витрат ресурсів, задіяних на проведення СО.

Список літератури:

1. Закон України «Про Національну гвардію України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/876-18/>
2. Общие виды и характеристики беспилотных летательных аппаратов: справ. пособие / А.Г. Гребеников, А.К. Мяслица, В.В. Парфенюк и др. Х.: Нац. аэрокосм. ун-т «Харьк. авиац. ин-т», 2008. 377 с.
3. Наказ Міністерства оборони України № 661 від 08.12.2016 року «Про затвердження Правил виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України».
4. Наказ Міністерства транспорту України, Міністерства оборони України від 13 липня 2001 року № 441/241 «Про введення в дію системи вертикального ешелонування ІКАО».

**ПОРЯДОК ПЛАНИРОВАНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНЫХ БЕСПИЛОТНЫХ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ
ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ ЗАДАНИЙ ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ МАСОВЫХ БЕСПОРЯДКОВ
СИЛАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ**

В статье предложен порядок планирования рационального применения разведывательных беспилотных летательных аппаратов при выполнении задач по пресечению массовых беспорядков силами Национальной гвардии Украины, основой которого является выбор кратчайшего маршрута за счет решения задачи Коммивояжера методом ветвей и границ. При подготовке плана рационального применения разведывательных беспилотных летательных аппаратов используется геоинформационная система «Инструмент», которая разработана в Национальной академии Национальной гвардии Украины.

Ключевые слова: *эффективность разведки, порядок планирования, беспилотные летательные аппараты, задачи по пресечению массовых беспорядков, Национальная гвардия Украины.*

**THE ORDER OF PLANNING THE RATIONAL USE OF EXPLOSIVE
UNMANNED AERIAL VEHICLES IN THE IMPLEMENTATION OF TASKS
ON THE PREVENTION OF RIOTS BY THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE**

The article proposes a procedure for planning the rational use of reconnaissance unmanned aerial vehicles when performing tasks to curb riots by the National Guard of Ukraine, which is based on choosing the shortest route by solving the traveling salesman problem using the branches and borders method. In preparing the plan for the rational use of reconnaissance unmanned aerial vehicles, the geo-information system "Instrument", which was developed at the National Academy of the National Guard of Ukraine, is used.

Key words: *intelligence effectiveness, planning procedure, unmanned aerial vehicles, tasks to curb riots, the National Guard of Ukraine.*

Відомості про авторів

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

Алебрі Мохамед Абдулла – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Алхемері Мохаммед Алі – аспірант Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

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

Євсюков О.П. – кандидат психологічних наук, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Карлова В.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентіві України

Колодій О.М. – магістр Національної академії державного управління при Президентіві України, аспірант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Константинівська А.К. – аспірант кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія»

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

Крук С.І. – кандидат педагогічних наук, начальник Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

Мельничук Т.П. – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України

Мохова Ю.Л. – кандидат наук з державного управління, доцент магістратури державного управління Центру післядипломної освіти Донецького національного технічного університету

Муц Луай Файсал – кандидат соціологічних наук, Директор центру освітніх послуг для іноземних громадян Запорізької державної інженерної академії

Олійник А.М. – аспірант Університету митної справи та фінансів

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

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

Споришев К.О. – кандидат технічних наук, доцент, старший науковий співробітник науково-дослідного центру Національної академії Національної гвардії України

Луцьов О.Ю. – заступник начальника гуманітарного факультету з навчальної роботи Національної академії Національної гвардії України

Магросов М.В. – старший викладач кафедри вогневої підготовки Національної академії Національної гвардії України

Столар В.М. – здобувач Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Хома О.З. – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

НОТАТКИ

Науковий журнал

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

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 6 2018

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *І. Стратій*

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. 10,93. Ум.-друк. арк. 13,25. Зам. № 0119/209.

Підписано до друку 24.12.2018.. 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.