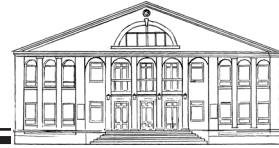


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, д.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
Т. А. Краченко, д.держ.упр., професор
І. Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О. І. Крюков, д.держ.упр., професор
М. П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
М. А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т. А. Латковська, д.ю.н., професор
О. М. Литвинов, д.ю.н., професор
В. Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є. Д. Лук'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єллич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор,
Заслужений працівник вищої школи Росії (Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення
України про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26 грудня 2018 р., протокол № 4

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2019. – № 1 (34). – Т. 2. – 246 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 09.01.2019.
Підписано до друку 15.01.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 11-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	5
<i>А. І. Бондаренко</i> МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ.....	15
<i>Н. О. Васюк, Т. В. Савіна</i> ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОТРЕБ В ОСВІТНІХ ПРОГРАМАХ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ СЕРЕД ФАХІВЦІВ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	19
<i>П. В. Ведмідь</i> ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	26
<i>В. В. Галанець</i> ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА.....	33
<i>О. Г. Дейнека, А. С. Нестеренко, В. В. Сребранець</i> МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ПРИВАБЛИВІСТЮ ЗАЛІЗНИЦЬ УКРАЇНИ.....	40
<i>Л. М. Дубчак</i> МІЖНАРОДНА ПОЛІТИКА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	45
<i>А. В. Король</i> НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАНДАРТИЗАЦІЄЮ НАДАННЯ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ.....	52
<i>Т. О. Костюк</i> СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УЗГОДЖЕНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПОЛІТИК ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ	57
<i>О. В. Кравчук</i> ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН СТОСОВНО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	63
<i>І. І. Крилова</i> НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ.....	67
<i>І. В. Кукін</i> СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	76
<i>О. А. Марушева</i> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ.....	82
<i>А. О. Науменко</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ.....	88

<i>Л. О. Позднякова, О. Г. Дейнека, С. О. Гавриленко, В. М. Кузьменко</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ПОСЛУГ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ.....	93
<i>Ю. Ю. Ряховська</i> НАПРЯМИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	100
<i>В. С. Сапіга</i> ЦІННІСНІ КАТЕГОРІЇ У МЕХАНІЗМАХ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛІЗАЦІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНИЦЬКОЇ ІДЕОЛОГІЇ.....	105
<i>Р. Р. Сіренко</i> УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	111
<i>Г. М. Чирва</i> ОСВІТНІЙ МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	117
<i>В. І. Ярошович</i> СУЧАСНІ УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ В УНІВЕРСИТЕТСЬКІЙ СПІЛЬНОТІ.....	123

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>М. В. Кондратенко</i> СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ.....	129
<i>О. Г. Мельник, С. І. Сімакова</i> КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК МАТЕРІАЛЬНА ОСНОВА ДЛЯ ДОБРОБУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	134
<i>А. М. Пугач, В. В. Мареніченко</i> СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ ВИЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ.....	140
<i>І. Ю. Чайка</i> ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТЕХНОЛОГІЙ ПАРТИСІПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В ПРАКТИЦІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	146

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>І. М. Базарко</i> ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ І СИСТЕМНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗА УМОВ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ: СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ.....	151
<i>О. Ю. Кучеренко</i> ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА.....	157

<i>Д. С. Мартышин</i> РЕЛИГИОЗНЫЕ ЦЕННОСТИ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ЦЕРКВИ И ФИЛОСОФИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	168
--	------------

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Т. В. Матієнко</i> ДЕТЕРМІНАНТИ ВИНИКНЕННЯ ТА ПРОЯВУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	174
--	------------

<i>Т. П. Мельничук</i> ЕТИЧНІ ОБОВ'ЯЗКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОФЕСІЙНОГО СТАТУСУ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	182
---	------------

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

<i>К. В. Громовенко, Д. Г. Манько</i> ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН МІЖУНІВЕРСИТЕТСЬКИХ УГОД У СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....	188
---	------------

<i>Г. В. Дідківська</i> КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖНАРОДНИХ СИСТЕМ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ.....	195
--	------------

<i>О. Ю. Максименко</i> ПОРЯДОК ВИКОРИСТАННЯ АРХІВНОГО ФОНДУ.....	200
--	------------

<i>В. В. Пацкан</i> ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ В СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ.....	207
--	------------

<i>О. П. Сидоренко</i> ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК УЧАСНИКИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	215
--	------------

<i>В. М. Щербак</i> АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ ПОЛІТИКИ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА: ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ.....	227
--	------------

<i>О. О. Мамалуй</i> МАТЕРІАЛЬНІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ІЗ ПОДАТКОВОЇ ЗАСТАВИ.....	234
--	------------

<i>Т. В. Наконечна</i> ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВОРІВ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ ТРАНСПОРТНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ.....	242
---	------------

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа

кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник завідувача кафедри менеджменту організацій
та управління проектами
Інженерного інституту
Запорізького національного університету

КОНЦЕПЦІЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні. Висвітлено змістове наповнення основних концептів (методологічного, теоретичного, технологічного) авторської концепції. Відтворено основні принципи, на яких базується концепція управлінського впливу на розвиток електронної освіти. Визначено нормативно-правове забезпечення технологічної інфраструктури електронної освіти. Окреслено особливості державного впливу на розвиток електронної освіти в Україні. Охарактеризовано електронне урядування у сфері освіти як інноваційну концепцію державного управління освітньою галуззю. Доведено необхідність упровадження авторської концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні.

Ключові слова: державне управління, електронна освіта, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, концептуальні регулятори, модернізація вищої освіти, система вищої освіти, управлінський вплив, управлінський процес.

Постановка проблеми. Суттєві зміни в економічній, суспільно-політичній, адміністративно-правовій, соціально-культурній сферах потребують модернізації вищої освіти, завданнями якої є формування особистості майбутнього фахівця, який здатний до безперервного професійного й особистісного самовдосконалення, збагачення його новими знаннями, інноваційними технологіями як рушійною силою економічного зростання та соціального розвитку України. Одним із дієвих інструментів розвитку інформаційного суспільства є електронна освіта.

Нові вимоги до якості сучасної освіти зумовлюють кардинальне переосмислення процесу державного управління модернізацією освітньої системи України, вико-

ристання можливостей віртуального простору, провадження закордонного досвіду електронного урядування в галузі освіти. При цьому необхідно враховувати специфіку трансформації державного управління в умовах інформаційного суспільства, яка зумовлена потужним розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. До того ж останніми роками в освітній галузі України накопичилися проблеми, що потребують нагального вирішення: невідповідність освітнього законодавства новим вимогам глобалізації, безсистемне оновлення змісту освіти, надмірно централізована система управління та фінансування, зниження якості професійної підготовки майбутніх фахівців через відсутність ефективною системи моніторингу й контролю якості освіти, низький рівень державних інвестицій в освітню сферу, застарілі

методики навчання та брак інноваційних освітніх технологій тощо.

Актуальність проблеми посилюється тим, що в сучасних умовах наявний розрив між можливостями сучасних Інтернет-технологій і рівнем використання їх в управлінні, зокрема системою вищої освіти та її модернізацією. Наразі простежується тенденція неухильного збільшення цього розриву, оскільки кількість ресурсів і сервісів Всесвітньої мережі Інтернет постійно зростає, а вдосконалення механізмів державного регулювання в нашій державі з використанням нових ресурсів відбувається з певним уповільненням, оскільки кожна зміна в системі освіти потребує попередньої апробації.

Вищевикладене зумовило необхідність концептуалізації управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні, що втілено у вигляді відповідної авторської концепції. Концепцією визначається необхідність реалізації державної політики в контексті розвитку електронної освіти в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам інноваційного менеджменту приділяли увагу такі вчені: Л. Грицяк [9], Л. Калініна [9; 10], В. Маслов [15], О. Онаць [10] та інші. Вивченню інноваційних процесів в освіті та висвітленню механізмів управління ними присвятили наукові розвідки Т. Гладка [2], Л. Даниленко [17], Л. Карамушка [17], В. Кремент [7], О. Топузов [27] та інші. Принципи електронної освіти та механізми державного управління, питання електронного урядування, зокрема в галузі освіти, розглядалися в працях О. Баранова [12], В. Даниленко [26], М. Демкової [12], С. Дзюби [12], А. Серенок [25], А. Семенченко [25], С. Соловійова [26] та інших.

Проте попри велику кількість досліджень з означеної проблеми, питання концептуальних підходів до розробки механізмів управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні та сама його концепція потребують посиленої уваги науковців.

Мета статті – розкриття сутності й характеристика основних концептів авторської концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Третє тисячоліття позначене стрімким розвитком науки та техніки, комп'ютерних технологій, що зумовило перехід від індустріального суспільства до інформаційного. Таке суспільство, на чому наголошується в Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [8], повинно бути спрямоване на суспільний розвиток і підвищення якості життя кожного громадянина, який має право на вільний доступ до публічної інформації з метою реалізації свого потенціалу.

За словами Е. Тоффлера, інформація є найрізномірнішим і найфундаментальнішим інструментом влади, оскільки дозволяє його володарю уникнути реакції на виклики, перед якими він опинився, і може бути використаним як засіб примусу інших поводитися таким чином, щоб не порушити особистих інтересів володаря знання [28].

Основні ознаки інформаційного суспільства: 1) перетворення інформації на найважливіший економічний ресурс, що має глобальний характер і забезпечує підвищення ефективності, зростання конкурентоспроможності та інноваційний розвиток суб'єктів господарювання; 2) посилення впливу інформації на всі сфери людської життєдіяльності, перетворення її на предмет загальнодоступного споживання населення; 3) інтенсивне формування інформаційного сектору економіки, який займає домінуючі позиції в новому суспільстві; 4) перетворення інформаційної сфери на фундамент, основу всіх видів економічної діяльності [29, с. 124].

Стійке спрямування векторів економічного й соціального розвитку України на модернізаційні процеси в усіх сферах, у тому числі освітній, побудова нової моделі управління цією галуззю вимагають переосмислення суспільних цінностей та переоцінки сучасних пріоритетів державного регулювання в системі освіти.

Як відомо, в сучасному суспільстві інновації є основою нової економіки, що базується на знаннях й конкурентоспроможності країни (Б. Патон [18, с. 19]), основним джерелом економічного зростання та простором між проблемою та її вирішенням

(Ф. Гаррі [1]). До того ж, процес упровадження інновацій в освіту потребує системного, послідовного й цілеспрямованого впливу органів державної влади, відтак питання державного управління інноваційним розвитком освіти набуває особливої актуальності [2].

Третє тисячоліття – епоха інтенсивного розвитку новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, які стали каталізатором кардинальних змін у світі, що й зумовили перехід до інформаційного суспільства, головні пріоритети в якому належать інформації та знанням. Поступово зростає роль інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) і в державному управлінні, оскільки вони суттєво трансформують управлінський процес.

Усе вищезазначене зумовлює актуальність формулювання авторської концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні, яка б могла стати теоретичним підґрунтям для відповідної системи.

У контексті нашої наукової розвідки концептуалізація виступає як спосіб організації розумової роботи, яка спрямована на зображення уявлень автора про сутність управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні. Результатом концептуалізації мають стати концептуальні схеми-концепти предметної сфери, що складається з множини предметів, характер взаємозв'язків і властивості яких, а також тенденції у змінах відповідного сегмента дійсності розглядаються в авторській концепції.

Загальну схему концептуалізації авторської інтерпретації процесу управління розвитком електронної освіти в Україні представлено на рис. 1.

Схема концептуалізації має інтегрувати такі етапи: побудова теоретичного базису концепції як сукупності форм наукового знання й асоційованих з ними понять, що зумовлюють спосіб структурування, опису і трактування явищ досліджуваної предметної сфери, формулювання концепції у вигляді лаконічного опису авторського задуму, розгортання концепції через низку ключових концептуальних засад, формулювання принципів концепції, що виступають регуляторами втілення її положень.

Уточнимо дефініцію поняття «концепція»: слово «концепція» (від лат. *conceptio* – розуміння) найчастіше використовується у таких значеннях: єдиний, визначальний задум, провідна думка якогось-небудь художнього твору, наукової праці; система поглядів, те чи інше розуміння явищ, процесів [13, с. 161]; система поглядів на певні явища, спосіб тлумачення явищ, дій, розуміння теорії; форма і засіб наукового пізнання, що є способом розуміння, пояснення, тлумачення основної ідеї, теорії; науково обґрунтоване та логічно доведене вираження основного змісту теорії, але на відміну від теорії воно ще не може бути втіленим у систему точних наукових понять; в економіці – це система поглядів, що визначають основний напрям, стратегію і тактику реалізації бізнесово-підприємницьких проектів, програм [6]; «система доказів певного положення, система поглядів на те чи інше явище; світогляд, світорозуміння, погляд, переконання; ідейний задум твору» [16, с. 886].

У теорії управління концепція тлумачиться як комплекс ключових положень або установок мислення, що дозволяють зберігати спрямованість дослідження, це –

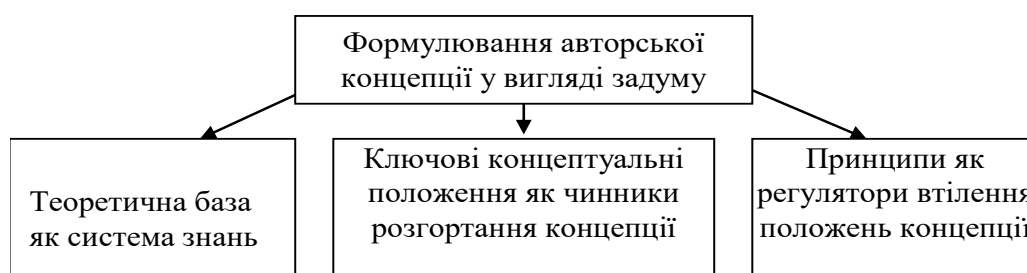


Рис. 1. Загальна схема концептуалізації авторської інтерпретації процесу управління розвитком електронної освіти в Україні

своєрідний компас в русі думки. Концепція показує своєрідну здатність людини з'єднати в дослідженні наявні знання з прогностичними, існуюче розуміння того чи іншого явища з уявленнями та припущеннями про сутності першого, другого порядку тощо [4].

Виходячи з наведених вище тлумачень, ми розуміємо нашу концепцію як визначальний задум про те, де, коли, яким чином та в яких умовах буде здійснюватися управлінський вплив держави на розвиток електронної освіти в Україні.

За нашим задумом, у загальних рисах, організація управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти повинна ґрунтуватися на теоретичній базі (системі знань про державне управління загалом й освітою зокрема, про модернізацію як явище прогресу та цивілізаційного поступу вперед, про електронну освіту як інструмент розвитку інформаційного суспільства тощо).

Композиційно виклад концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні як системи наукових знань має включати такі розділи (за [30, с. 17–18]):

1) загальні положення (мета концепції, правова основа тощо);

2) понятійно-категоріальний апарат (усі робочі визначення, звернення до яких передбачається в рамках концепції, а також зв'язків між ними);

3) теоретико-методологічні основи (теоретико-методологічні підходи, теорії, методи, методики та технології);

4) ядро (сукупність закономірностей і принципів функціонування та розвитку досліджуваних процесів, які виявлені із залученням зафіксованих теоретико-методологічних підстав);

5) змістовно-смісловне наповнення (авторська позиція щодо застосування теоретичних знань про об'єкт, сфера практичного застосування технологія його використання).

Метою концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні є теоретико-методологічне обґрунтування управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні.

Правовою основою концепції виступають нормативно-правові акти, що регламентують регулювання модернізації системи вищої освіти, впровадження та розвиток електронної освіти в Україні.

Понятійно-термінологічний апарат концепції включає поняття «державне управління», «управлінський вплив», «електронна освіта», «модернізація вищої освіти».

Авторське бачення управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні впливає з теоретичного уявлення про досліджуваний феномен як складову державного управління, що забезпечує модернізаційні процеси у сфері вищої освіти.

Ядром концепції виступають закономірності та принципи, врахування яких забезпечить організацію державного контролю за ефективною діяльністю системи електронної освіти в Україні.

Концептуальними регуляторами управлінського процесу в розвитку електронної освіти в Україні в авторській концепції виступають: методологічний, теоретичний і технологічний концепти (рис. 2).

Методологічний концепт передбачає:

– відображення фундаментальних положень і концептуальних засад філософії управління галуззю освіти;

– відтворення принципів, на яких базується концепція електронної освіти;

– взаємодія наукових підходів до управлінських механізмів в електронній освіті;

Теоретичний концепт включає:

– узагальнення провідних теоретичних положень і наукових концепцій;

– визначення ключових понять і понятійних конструктів дослідження;

– обґрунтування змін управлінської парадигми в освітній сфері.

Технологічний концепт охоплює:

– нормативно-правове забезпечення технологічної інфраструктури електронної освіти;

– розвиток електронної освіти як інструменту модернізації українського суспільства;

– електронне врядування у сфері освіти як інноваційна концепція управління.

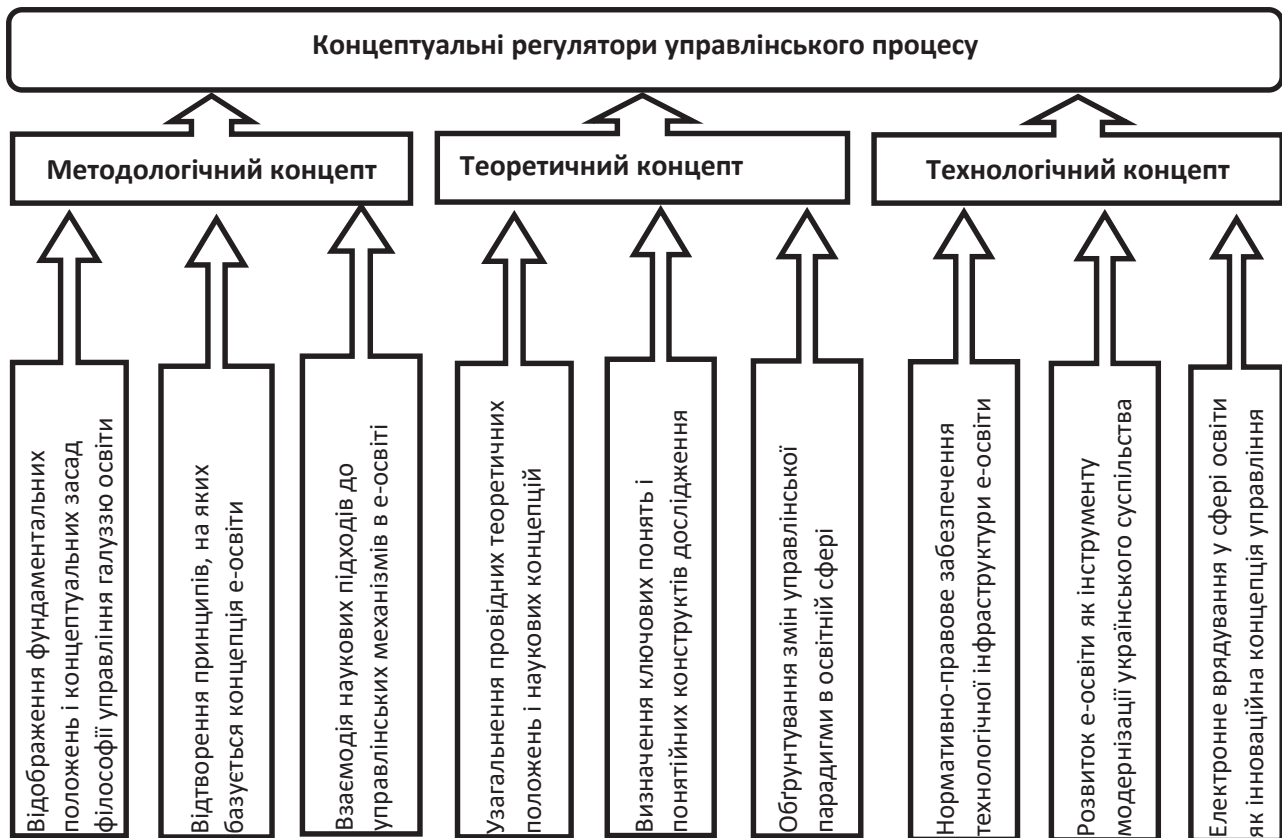


Рис. 2. Концепція управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні
Розроблено автором

Методологічний концепт концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні ґрунтується на теоріях освітнього менеджменту [17, с. 73–94], концептуальних засадах стратегічного й інноваційного менеджменту, що знайшли відбиття у філософії освіти [14], на фундаментальних положеннях концепцій: «електронної демократії» щодо врядування розвитком освіти Е. Макінтоша [32], «віртуальної спільноти» Г. Рейгольда [33], «кіберпростору як нової громадської сфери» Ю. Хабермаса [31] тощо.

Методологічний концепт авторської концепції передбачає відтворення принципів, на яких базується концепція електронної освіти:

- принцип трансформації політичних інститутів і державного управління з урахуванням нових досягнень науки;
- принцип оновлення змісту освіти;
- принцип інформатизації освіти в умовах глобалізації;
- принцип розуміння електронної освіти не як заміни традиційної, а як інтегрованої в сучасну освіту, додаткової,

спрямованої на здобуття поглиблених знань і майбутнє професійного вдосконалення або перекваліфікацію;

- принцип вільного доступу громадян до інтернет-ресурсів у зручний час, без зайвих економічних та ресурсних затрат, можливості побудови індивідуальної траєкторії отримання знань з метою реалізації власного професійного та особистісного потенціалу;

– принцип гуманізації освітнього простору (отримання доступу до освіти особами з особливими потребами, застосування дистанційної форми як чинника поєднання безперервної освіти з професійною діяльністю);

- принцип посилення внутрішньодержавної та міжнародної комунікації освітньо-наукової сфери;

– принцип конкурентоспроможності навчальних закладів на міжнародному рівні.

Реалізація методологічного концепту відбувається через взаємодію наукових підходів до управлінських механізмів в електронній освіті:

– системний підхід, що передбачає взаємодію між елементами та складниками управлінського впливу;

– синергетичний підхід як методологічна орієнтація в пізнавальній і практичній діяльності, що базується на принципах системного синергізму, проблемності, суб'єктивності, полілогічності, рефлексивності, відкритості та соціального партнерства, нелінійності освітніх систем, обліку внутрішніх тенденцій розвитку систем і узгодження їх із поставленими цілями;

– компетентнісний підхід реалізується системою принципів: фундаменталізації, інтегративності, варіативності управління освітою, професійної спрямованості вищої освіти, перетворення наявних та вироблення нових особистісно-професійних орієнтирів на найвищі досягнення і найрезультативніші способи діяльності;

– інтегративний підхід, який передбачає комплексне застосування управлінських механізмів, їхнього синтезу в сучасних умовах інформатизації.

Теоретичний концепт авторської концепції, як зазначалося вище, включає узагальнення провідних теоретичних положень і наукових концепцій.

Виклики, чинники впливу і розвитку на сучасну освіту, роль та участь громадськості в управлінні, вплив громадських інституцій на управління й реформаційні процеси у сфері освіти, запровадження яких або деяких концептуальних положень має спричинити модернізаційні зміни процесів управління освітою на демократичних, сервісних та інших інноваційних засадах [15, с. 2].

Успішне розв'язання цих проблем можливе «за умови вільного демократичного устрою, де провідною ідеєю є «вільна людина – розвинене громадянське суспільство – сильна держава» [9, с. 60].

Теоретичний концепт передбачає визначення ключових понять і понятійних конструктів проблеми: «державне управління модернізацією вищої освіти», «управлінський вплив», «електронна освіта», «модернізація вищої освіти».

Державне управління модернізацією вищої освіти ми розуміємо як організований загальнодержавний процес цілеспрямованого вироблення, ухвалення

та реалізації механізмів організаційного й координаційного впливу на освітні зміни в системі професійної підготовки майбутніх фахівців у закладах вищої освіти, що спрямовані на реформування освіти шляхом використання повноважень виконавчої влади через виконання законів і здійснення контролю за цим процесом з метою забезпечення соціальної стабільності, економічного добробуту й культурного розвитку держави, її конкурентоспроможності та національної безпеки на міжнародній арені.

Важливість розробки спеціальних механізмів управлінського впливу на модернізацію вищої освіти пояснюється особливостями державного регулювання освітньої галузі (суспільно-державний характер освіти, автономія навчальних закладів, особливий метод правового регулювання, численні експерименти в освітній сфері тощо). Управлінський вплив держави повинен виражатися не лише пропозицією освітніх послуг з боку держави, але й у вигляді електронного врядування в галузі освіти. Електронна освіта, як уже зазначалося, – це освіта з використанням інтернету, це – форма отримання освіти, що здобувається з використанням виключно інформаційно-комунікаційних технологій.

Державні структури з кожним роком наближаються до застосування ІКТ в управлінні. Це – вимога часу, яку неможливо обійти [26].

Теоретичний концепт включає обґрунтування змін управлінської парадигми в освітній сфері. Це, насамперед, – розроблення чіткого алгоритму реалізації державної стратегії управлінського впливу на модернізацію вищої освіти, вдосконалення правового підґрунтя цього процесу та механізми державного регулювання в контексті реформування галузі освіти, осучаснення концептуальних, організаційних та структурних засад вищої освіти, забезпечення автономії закладів вищої освіти, вироблення стратегії розвитку закладів вищої освіти, впровадження міжнародних стандартів оцінки якості вищої освіти, впровадження системи електронної підтримки освітнього процесу в закладах вищої, формування та введення в експлу-

атацію е-платформи, взаємодія е-платформи з Єдиною державною електронною базою з питань освіти, іншими інформаційними системами у сфері освіти.

Технологічний концепт охоплює нормативно-правове забезпечення технологічної інфраструктури електронної освіти – прийняття законодавчих актів, зокрема, таких, як постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти» від 13 липня 2011 р. № 752 (зі змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 538 від 07 серпня 2013 р.; № 391 від 27 серпня 2014 р.; № 229 від 15 квітня 2015 р.; № 550 від 12 липня 2017 р.) [23]; наказ Міністерства освіти та науки України «Про затвердження Положення про електронні наукові фахові видання» від 30 вересня 2004 р. № 768/431/547 [19]; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку адміністрування Інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу» [22]; наказ Міністерства освіти та науки України «Про затвердження Положення про Реєстр вищих навчальних закладів Єдиної державної електронної бази з питань освіти» [21]; наказ Міністерства освіти та науки України «Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу» [20], розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [11] тощо.

Технологічний концепт концепції управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні передбачає розвиток е-освіти як інструменту модернізації українського суспільства.

Модернізація як комплексний процес системних змін у державі та сфері освіти як її складника та об'єкта управління, детермінує системний характер змін у ракурсі демократизації, децентралізації, дебіюрократизації управління, використання сучасних НІТ, програмного забезпечення, соціальних онлайн-інструментів, сервісів, наукових здобутків шкіл менеджменту [27, с. 34].

Ефективність упровадження електронної освіти пояснюється тим, що це – не

тільки дистанційне навчання, й управління освітнім процесом, необхідна умова розвитку сучасного українського суспільства.

Електронне надання інформації є важливою передумовою залучення громадян до вироблення суспільної політики, але кількість не означає якість. Активне сприяння та компетентне посередництво – ключові елементи ефективних електронних комунікацій. Бар'єрами для ширшого електронного залучення громадян до вироблення політики є культурні, організаційні, а не технологічні чинники [5, с. 11].

Технологічний концепт авторської концепції включає ідею електронного урядування у сфері освіти як інноваційної концепції державного управління.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки поняття «електронне урядування» визначено як використання ІКТ для покращення ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність державних органів [3].

Узагальнене визначення електронного урядування було запропоноване в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (2010 р.): електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [24].

Електронне урядування – це форма організації державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі та поширення інформації, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади [12].

Як зазначають А. Семенченко та А. Серенок, одним з інструментів відкритості влади є електронне урядування, що забезпечує нові форми комунікації між громадянами, бізнесом та владою, безперешкодний доступ до публічної інформації та сприяє участі громадян у виробленні

й упровадженні державної політики, наданні якісніших послуг [25, с. 7].

З впровадженням ІКТ в усі сфери життя сучасної людини виникає нова форма взаємодії в умовах становлення інформаційного суспільства – електронна взаємодія. Електронна взаємодія в системі управління освітою забезпечує відкритість і доступність інформації, є дієвим чинником ефективного управлінського впливу держави на освітні процеси, сприяє спрощенню процедури соціальної взаємодії громадян з державними структурами в умовах інформаційного суспільства. Концепція електронного урядування є концепцією взаємодії та новою формою співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві.

Електронне урядування стало одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприяє створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Висновки. Отже, концепція управлінського впливу держави на розвиток електронної освіти в Україні поєднує три концепти: методологічний, теоретичний і технологічний, що загалом передбачають: відбиття фундаментальних положень та концептуальних засад філософії управління галуззю освіти, відтворення принципів, на яких базується концепція е-освіти, взаємодію наукових підходів до управлінських механізмів в е-освіті, узагальнення провідних теоретичних положень і наукових концепцій, визначення ключових понять та понятійних конструктів дослідження, обґрунтування змін управлінської парадигми в освітній сфері, нормативно-правове забезпечення технологічної інфраструктури електронної освіти, розвиток е-освіти як інструменту модернізації українського суспільства, електронне урядування у сфері освіти як інноваційну концепцію державного управління.

Список використаної літератури:

1. Генеральний директор ВОИС підчеркиває роль інновацій в решении глобальных проблем на Конференции министров в рамках ВТО. URL: http://www.wipo.int/pressroom/ru/articles/2009/article_0052.html/
2. Гладка Т.І. Інноваційний розвиток освіти як об'єкт державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: file:///E:/%D0%A3%D0%A1%D0%95%20!%3B.01.19/%D1%81%D1%82%D0%B0_%D0%B5%D0%BB_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%86/Duur_2010_4_16.pdf.
3. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36. Ст. 1919.
4. Дослідження систем управління. URL: <http://bibliograph.com.ua/sistema-upravleniya/88.htm>.
5. Електронна демократія : навч. посіб. / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловійов ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяка. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
6. 6.Економічна енциклопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua/38/53402/380929.html>.
7. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; головний ред. В. Г. Кремень. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
8. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. №537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
9. Калініна Л.М., Грицяк Л.Д. Державно-громадське управління розвитком освіти на державному, регіональному та інституціональному рівнях. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 60.
10. Калініна Л.М., Онаць О.М. Синкретизм державного та громадського компонентів у системі управління освітою в умовах розвитку демократії. *Механізми управління розвитком організаційної культури загальноосвітнього навчального закладу* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4–5 квіт. 2013 р.). Київ : Арт Економі, 2013. С. 33–43.
11. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 97. Ст. 3443.
12. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба та ін. ; за ред. А.І. Семенченко. Київ, 2009. URL: <http://dki.org.ua/files/Concept-E-Government.doc>.
13. Корінний М.М. Короткий енциклопедичний словник з культури. Київ : Україна, 2003. 384 с.

14. Кремень В.Г. Філософія управління: підручник для студ. вищих навч. закл. Харків : НТУ «ХПІ», 2008. 524 с.
15. Маслов В.І., Калініна Л.М. Організаційні механізми державно-громадського управління загальноосвітніми навчальними закладами в умовах модернізаційних змін : посібник. Київ : Педагогічна думка, 2014. 117 с.
16. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укл. : В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2003. Т. 1. 1024 с.
17. Освітній менеджмент : навч. посібник / за ред. Л.І. Даниленко, Л.М. Карамушки. Київ : Шкільний світ, 2003. С. 73–94.
18. Патон Б.Є. Наука – інноваціям. *Наука та інновації*. 2008. Т.4. № 5. С. 19–20.
19. Про затвердження Положення про електронні наукові фахові видання : Наказ Міністерства освіти та науки України від 30 вересня 2004 р. № 768/431/547. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1329-04/sp:max100>.
20. Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу : Наказ Міністерства освіти та науки України від 22 травня 2018 р. № 523. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0702-18>.
21. Про затвердження Положення про Реєстр вищих навчальних закладів Єдиної державної електронної бази з питань освіти : Наказ Міністерства освіти та науки України від 23 вересня 2016 р. № 1142. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1368-16>.
22. Про затвердження Порядку адміністрування Інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 137. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2016-%D0%BF>.
23. Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти» від 13 липня 2011 р. № 752 (Із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінетом Міністрів України № 538 від 07 серпня 2013 р.; № 391 від 27 серпня 2014 р.; № 229 від 15 квітня 2015 р.; № 550 від 12 липня 2017 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1329-04>.
24. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. *Урядовий кур'єр*. 05 січня 2011. № 1.
25. Семенченко А.І., Серенок А. О. Електронне урядування : основи та стратегії реалізації. Частина 2. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 72 с.
26. Соловійов С.Г., Даниленко В.Г. Проблеми розвитку електронної демократії в умовах модернізації державного управління України. Київ : НАДУ, 2012. 68 с.
27. Топузов О.М., Калініна Л.М. Організаційні механізми управління закладами освіти : методології та теоретичні засади. *Український педагогічний журнал*. 2017. № 4. С. 34–44.
28. Тоффлер Э. Мои мысли о природе власти. Москва, 1992. 321 с.
29. Хомишин І.Ю. Принципи інформатизації освіти в умовах глобалізації суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки» : збірник наукових праць. 2016. № 850. С. 123–128.
30. Яковлев Е.В., Яковлева Н.О. Педагогическая концепция : методологические аспекты построения. Москва : ВЛАДОС, 2006. 239 с.
31. Habermas J. Faktizität und Geltung : Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und Staatstheorie. Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1994. 704 s.
32. Macintosh A. Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process. *In OECD report: Promise and problems of e-democracy, challenges of online citizen engagement*. Paris : OECD, 2003. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/2536857.pdf>.
33. Rheingold H.A. Slice of Life in My Virtual Community. URL: <http://www.informatik.uk/gnomic/rheingold.html>.

Ажажа М. А. Концепция управленческого воздействия государства на развитие электронного образования в Украине

В статье раскрыта сущность авторской концепции управленческого воздействия государства на развитие электронного образования в Украине. Освещено содержательное наполнение основных концептов (методологического, теоретического, технологического) концепции. Названы основные принципы, на которых базируется концепция управленческого влияния на развитие электронного образования. Определено нормативно-правовое обеспечение технологической инфраструктуры электронного образования. Определены особенности государственного влияния на развитие электронного образования в Украине. Охарактеризовано электронное управление в сфере образования как инновационную концепцию государственного управления образовательной отраслью. Доказана необходимость внедрения авторской концепции управленческого воздействия государства на развитие электронного образования в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, электронное образование, электронное управление, информационно-коммуникационные технологии, концептуальные регуляторы, модернизация высшего образования, система высшего образования, управляющее воздействие, управленческий процесс.

Azhazha M. The concept of the state's managerial influence on the development of e-education in Ukraine

The article reveals the essence of the author's concept of the state's managerial influence on the development of electronic education in Ukraine. The substantive content of the main concepts (methodological, theoretical, technological) concept highlighted. The basic principles on which the concept of managerial influence on the development of electronic education has been named. Regulatory support of the technological infrastructure of e-education has been determined. Regulatory support of the technological infrastructure of e-education has been determined. The features of state influence on the development of e-education in Ukraine are determined. E-government in the field of education as an innovative concept of public administration of the educational industry has been characterized. The necessity of introducing the author's concept of the state's managerial influence on the development of electronic education in Ukraine has been proved. It is emphasize that electronic interaction in the system of education management ensures openness and accessibility of information, is an effective factor in the effective management influence of the state on educational processes. The concept of e-governance is the concept of interaction and a new form of cooperation between the state and citizens in the information society. The effectiveness of the introduction of e-learning is due to the fact that it is not only the distance learning and the management of the educational process, the necessary condition for the development of modern Ukrainian society.

Key words: public administration, e-education, e-government, information and communication technologies, conceptual regulators, modernization of higher education, higher education system, control influence, management process.

УДК 378:372.77(477)

А. І. Бондаренкокандидат наук з державного управління,
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України**МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ: ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ**

У статті розроблено та впроваджено механізми здійснення державного фінансового контролю. Зокрема, у статті виділено завдання державного фінансового контролю в системі програмно-цільового управління бюджетом, охарактеризовано функції державних органів на етапі планування державних програм в процесі державного фінансового контролю та виокремлено особливості здійснення державного фінансового контролю державних програм.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, механізми, програмно-цільове управління бюджетом, система, державні програми.

Постановка проблеми. Державний фінансовий контроль є невіддільною частиною системи державного управління в цілому, і зокрема реалізації державних програм України. Найважливішим завданням державного фінансового контролю в умовах реалізації програмного бюджету є створення системи об'єктивної, актуальної інформації, яка б показувала в найдрібніших деталях весь процес реалізації державних програм та служила б основою для здійснення управлінських рішень за результатами аналізу виявлених відхилень фактичних від планових результатів. Без створення такої системи неможливо оперативне, а також економічно та організаційно адекватне реагування органів управління фінансами на виявлені відхилення. Все вищезазначене обумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державні фінансові відносини неодноразово підлягали дослідженню з боку багатьох вчених і практиків, зокрема О. Барановського [1], С. Чистова [2], І. Чугунова [3] та інших.

Проте державний фінансовий контроль все ще потребує формування та реалізації дієвих механізмів.

Метою статті є розробка та впровадження механізмів здійснення державного фінансового контролю.

Досягнення поставленої мети викликає необхідність виокремлення низки відповідних завдань:

- виділити завдання державного фінансового контролю в системі програмно-цільового управління бюджетом;
- охарактеризувати функції державних органів на етапі планування державних програм в процесі державного фінансового контролю;
- виокремити особливості здійснення державного фінансового контролю державних програм.

Виклад основного матеріалу. Завдання державного фінансового контролю в системі програмно-цільового управління бюджетом полягає в отриманні інформації про витрачання бюджетних коштів на предмет законності, доцільності, цільового характеру та ефективності витрат. Не менш важливим є порівняння бюджетних витрат і ступеня реалізації цілей і завдань держави, що вирішуються на основі програм, які, у свою чергу, є основою для запобігання правопорушенням і негативного впливу факторів, що негативно позначаються на досягненні цілей та завдань програми, або для коригування параметрів програми [1; 4].

Державний фінансовий контроль державних програм здійснюється на всіх етапах життєвого циклу державних програм.

На етапі планування державних програм в процесі державного фінансового

контролю вирішується головне завдання у сфері бюджетного процесу – запобігання протизаконного або неефективного використання бюджетних коштів. На даному етапі контролю здійснюється експертиза проекту програми, в ході якої аналізується доцільність розв'язання проблеми програмно-цільовим методом, проводиться зіставлення ресурсного забезпечення реалізації програми із запланованими результатами в рамках виконання програмних заходів бюджетними витратами, здійснюється попередня оцінка очікуваної ефективності програми [2; 3].

Акцент на ефективності бюджетних витрат в рамках реалізації програми проявляється в тому, що спочатку визначаються необхідні результати державної програми, а потім вирішується, яким чином розподілити фінансові ресурси для їх досягнення. Такий підхід до планування дозволяє при здійсненні державного фінансового контролю за програмними витратами бюджету оцінювати не тільки цільовий характер використання бюджетних коштів, а й результати їх витрачання.

У процесі розробки та затвердження державних програм рішення щодо ресурсів, які виділяються на їх реалізацію, повинні прийматися не тільки з точки зору вартості реалізації програм і надання державних послуг, а й з точки зору їх доцільності, а також з урахуванням впливу на економіку і соціальну сферу країни. Важливим при цьому є визначення ступеня відповідності представлених в програмі цільових індикаторів документам державного стратегічного планування України, а також ступеня їх здійсненості коштом заявлених обсягів фінансового забезпечення. Обґрунтування фінансового забезпечення на етапі формування подібних державних програм є процедурою, що забезпечує попередній контроль за витратами бюджету на програмні заходи [2; 4].

Державний фінансовий контроль на етапі реалізації та фінансування державної програми має на меті перевірку цільового й ефективного використання коштів, повноту і своєчасність перерахування фінансових ресурсів, а також аналіз ритмічності фінансування. Він здійснюється безпосередньо в процесі використання

коштів на виконання програмних заходів, тобто проводиться протягом усього терміну реалізації програми, і являє собою сукупність контрольних та експертно-аналітичних заходів, пов'язаних з аналізом квартальної звітності, комп'ютерною обробкою копій первинних платіжних документів, на підставі яких здійснювалися операції з бюджетними коштами, а також з узагальненням результатів контрольних заходів, що здійснюються контрольними органами. Варто звернути увагу на те, що фінансовий контроль на даному етапі здійснюється не тільки за обсягами фінансового забезпечення програми, але і за рухом бюджетних коштів. За результатами контролю на даному етапі можна усунути допущені порушення і скорегувати деякі параметри програми. За необхідності існує можливість уточнення цільових показників, витрат по заходах державної програми та механізму її реалізації, складу учасників програми з урахуванням виділених на її реалізацію бюджетних коштів. Однак на практиці органи державного фінансового контролю часто стикаються з тим, що зміна цільових показників або термінів реалізації програм не тягне за собою коригування обсягів її фінансування або навпаки [1; 3].

Державний фінансовий контроль за результатами реалізації державної програми проводиться після завершення фінансового року, після закінчення програми, і являє собою контроль за використанням коштів на реалізацію програмних заходів з метою перевірки правильності та ефективності витрачання коштів, передбачених у паспорті програми. Державний фінансовий контроль за результатами реалізації державної програми дозволяє виявити порушення і недоліки процесу фінансування програми та притягнути винних до відповідальності.

До особливостей здійснення державного фінансового контролю державних програм відносяться такі:

– необхідність врахування рівня інфляції в країні під час здійснення контролю за результатами реалізації державних програм. Показники фінансового забезпечення програм формуються в цінах року розробки, а їх реалізація розрахована на

кілька років, якщо обсяги фінансування програми не були скориговані відповідними суб'єктами бюджетного планування. В процесі здійснення перевірок ефективності програмно-цільових видатків бюджету перерахунок в ціни відповідного року і згодом аналіз їх динаміки в обов'язковому порядку повинні здійснювати посадові особи контролюючих органів. В даний час у звітних документах органів державного фінансового контролю даний факт часто не враховується;

– необхідність застосування системного підходу до здійснення контролю, оскільки він орієнтує на комплексне вивчення об'єкта дослідження, розкриття внутрішніх і зовнішніх зв'язків, ролі кожного з елементів. До того ж чітке визначення елементів будь-якої системи необхідно для оперування даними поняттями в теоретичних, методологічних і практичних цілях;

– облік соціального ефекту реалізації державних програм. В умовах економічної кризи держава, підтримуючи економіку за допомогою збільшення витрат на програми з підвищення зайнятості, соціального забезпечення та медицини, без законодавчих змін в даних областях дає позитивні ефекти для соціально-економічного розвитку країни, що повинно враховуватися при контролі за ефективністю програмних видатків бюджету.

Також необхідно розуміти, що проміжні та кінцеві результати реалізації державних фінансових програм будуть отримані тільки після закінчення тривалого періоду часу. Тому відсутність результату в перші роки здійснення програмних заходів, особливо при реалізації соціальних державних програм, не є свідченням неефективного використання бюджетних коштів [1–3].

Висновки. Таким чином, в результаті проведення даного дослідження було отримано такі висновки:

1. Виділено завдання державного фінансового контролю в системі про-

грамно-цільового управління бюджетом: отримання інформації про витрачання бюджетних коштів на предмет законності, доцільності, цільового характеру та ефективності витрат, а також порівняння бюджетних витрат і ступеня реалізації цілей і завдань держави, що вирішуються на основі цільових державних фінансових програм.

2. Охарактеризовано функції державних органів на етапі планування державних програм в процесі державного фінансового контролю: експертиза проекту програми, в ході якої аналізується доцільність розв'язання проблеми програмно-цільовим методом, зіставлення ресурсного забезпечення реалізації програми із запланованими результатами в рамках виконання програмних заходів бюджетними витратами та попередня оцінка очікуваної ефективності програми.

3. Виокремлено особливості здійснення державного фінансового контролю державних програм: необхідність врахування рівня інфляції в країні під час здійснення контролю за результатами реалізації державних програм, необхідність застосування системного підходу до здійснення контролю та облік соціального ефекту реалізації державних програм облік соціального ефекту реалізації державних програм.

Список використаної літератури:

1. Барановський О. Антикризисні заходи урядів і центральних банків зарубіжних країн. *Вісник Національного банку України*. 2009. № 4. С. 8–19.
2. Чистов С.М. Державне регулювання економіки. Київ, 2000. 316 с.
3. Чугунов І.Я. Державний внутрішній фінансовий контроль : стратегія розвитку. *Фінанси України*. 2009. № 4. С. 3–12.
4. Шнипко О.С. Інноваційний дефолт України : економіко-технологічний контекст. Київ, 2009. 248 с.

Бондаренко А. И. Механизмы осуществления государственного финансового контроля: особенности разработки и внедрения

В статье разработаны и внедрены механизмы осуществления государственного контроля. В частности, в статье выделены задачи государственного финансового контроля в системе программно-целевого управления бюджетом, охарактеризованы функции государственных органов на этапе планирования государственных программ в процессе государственного контроля, выделены особенности осуществления государственного финансового контроля государственных программ.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, механизмы, программно-целевое управление бюджетом, система, государственные программы.*

Bondarenko A. Mechanisms of implementation of the state financial control: the features of development and deployment

The mechanisms of implementation of financial activity state control are developed and introduced in the article. In particular, the problems of the state financial control in the system of program goals management of the budget are allocated. The functions of public authorities at a stage of planning of state programs in the course of the state financial control are characterized. The features of implementation of the state financial control of state programs are marked out.

Key words: *state financial control, mechanisms, program goals management of the budget, system, state programs.*

Н. О. Васюк

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

Т. В. Савіна

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОТРЕБ В ОСВІТНІХ ПРОГРАМАХ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ СЕРЕД ФАХІВЦІВ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Статтю присвячено дослідженню та визначенню потреб в освітніх програмах з публічного управління та адміністрування серед фахівців сфери охорони здоров'я за допомогою експертного опитування. У статті наголошується на важливості проходження навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (за спеціалізацією «Управління у сфері охорони здоров'я»).

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, управління у сфері охорони здоров'я, кадрова політика в охороні здоров'я, керівні кадри сфери охорони здоров'я, підготовка керівних кадрів для системи охорони здоров'я, навчальні програми.

Постановка проблеми. При аналізі потреби в освітніх програмах з публічного управління та адміністрування серед фахівців сфери охорони здоров'я передбачається комплексне застосування як безпосередніх, так і опосередкованих методів отримання статистичної інформації, що пояснюється різноплановістю та багатоджерельністю явища чи процесу, що досліджується, яке дозволяє визначити індивідуальне ставлення респондентів до особистісних та організаційних потреб та отримати репрезентативну інформацію, вірогідно описати причини виникнення наявної освітньої потреби, дозволить дати більш вірогідний прогноз її подальшого розвитку та сформулювати найоптимальніші та найефективніші шляхи її задоволення [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням соціологічних досліджень присвячено ряд наукових та навчально-методичних праць вітчизняних науковців. Так, Г. Дворецька зазначає, що серед основних методів соціологічного дослідження особливе місце займає

анкетування, що дає найбільш об'єктивні результати [2].

О. Брайченко, Т. Саченко, Н. Коняшина визначають, що моніторинг потреб у навчанні та підвищенні кваліфікації фахівців серед інших етапів включає збір даних для аналізу потреб у навчанні, що передбачає збір для аналізу даних про фахівців, які потребують навчання. Це є первинною інформацією для планування наступних кроків аналізу потреб в освітніх програмах. Серед інших джерелами підготовки такої інформації виступають методи опитування та анкетування [3].

Ми погоджуємося з Т. Лукіною, що анкетування – це один з видів проведення опитування, що передбачає заповнення респондентом власноруч спеціального бланка із запитаннями анкети, який при моніторингових дослідженнях якості освіти набув поширення особливо в останні роки у зв'язку з активізацією громадянських процесів в усьому світі, формуванням відкритого громадянського суспільства, проведенням великої кількості досліджень громадянської думки тощо [4].

На важливості анкетування та його ролі у соціологічних дослідженнях під час під-

готовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів органів публічного управління наголошують Б. Савченко та А. Даниленко, адже за його допомогою моделюються різні експериментальні ситуації, щоб отримати інформацію безпосередньо від самого фахівця, з'ясується його думка з різних питань колективної діяльності, насамперед стосовно того, що не знайшло відбиття в офіційних документах, у результатах спостереження та інших методах дослідження [5].

Мета статті – визначення потреб в освітніх програмах з публічного управління та адміністрування серед фахівців сфери охорони здоров'я за допомогою експертного опитування.

Виклад основного матеріалу. Мета експертного опитування полягає в отриманні необхідної інформації, яка міститься в знаннях, думках і оцінках респондентів, які є компетентними особами, що мають глибокі знання про предмет або об'єкт дослідження та мають цінний практичний досвід у певній сфері [6].

Для визначення потреби в освітніх програмах з публічного управління та адміністрування серед фахівців сфери охорони здоров'я виокремлюється комплекс напрямів дослідження. Окрім визначення складу респондентів за посадою та досвідом роботи в досліджуваній сфері, анкета для експертного опитування містить питання щодо зацікавленості у спеціальній освіті з публічного управління та адміністрування у сфері охорони здоров'я, стосовно проходження курсів з підвищення кваліфікації, тренінгів, шкіл тощо з управління у сфері охорони здоров'я, а також в анкеті наведено перелік тем, за якими респонденти бажали б пройти навчання та інші питання [7].

Дослідження, що проводяться у сфері публічного управління охороною здоров'я вимагають залучення додаткової інформації про події та явища. Одним із джерел такої інформації є залучення експертів-фахівців у сфері охорони здоров'я, які наділені відповідними компетентностями для прийняття управлінських рішень. Вважаємо необхідним проаналізувати результати опитувань щодо підготовки керівних кадрів у сфері охорони

здоров'я, які проведені дослідниками з 2010 по 2018 рр.

Впродовж 2010-2012 рр. Н. Васюком проведено анкетування слухачів спеціальності «Державне управління у сфері охорони здоров'я» Національної академії державного управління при Президенті України щодо підготовки керівних кадрів для системи охорони здоров'я. Так, на питання щодо мотивації респондентів до вступу на спеціальність «Державне управління у сфері охорони здоров'я» 75% опитуваних відповіли – здобути нові, потрібні в роботі знання, вміння та навички та застосувати нові знання, вміння та навички на державній посаді (в недержавному секторі). На питання «Яке співвідношення у навчальному процесі між лекційними та практичними заняттями Ви вважаєте найбільш оптимальним для якісного засвоєння знань» більшість відповідей були: лекції – 30%, практичні заняття – 70%. На питання «З метою удосконалення магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері охорони здоров'я» та покращення якості викладання доцільно здійснити» респонденти відповіли, що необхідно змінити стиль та методи викладання навчальних дисциплін, посилити взаємодію з органами державної влади та місцевого самоврядування, орієнтувати процес навчання на проблеми практики. На питання чи необхідно розвивати професійні навички науково-педагогічних кадрів, що здійснюють підготовку керівників системи охорони здоров'я більшість опитуваних відповіли, що так, через підвищення кваліфікації та стажування в органах/установах/організаціях. Також в анкеті опитувані відмітили необхідний рівень вимог до ділових та особистих якостей керівника [8].

З метою пошуку нових форм та методів навчального процесу Т. Авраменко у 2015 р. було проведено опитування керівників сфери охорони здоров'я для виявлення основних проблем в управлінській ланці кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я та визначення потреби в освітніх програмах з державного управління охороною здоров'я. Анкетування проводилось серед медичної спільноти методом анонімного опитування праців-

ників сфери охорони здоров'я – керівників закладів охорони здоров'я (далі – ЗОЗ) (44%), заступників керівників ЗОЗ (21%), завідувачів відділеннями (11%), державних службовців (17%) та інших працівників керівного складу охорони здоров'я з різним стажем роботи, віком, статтю. Об'єм вибірки склав 258 анкет. Слід зауважити, що хоча така вибірка не є репрезентативною, отримані в процесі опитування результати мають високий рівень надійності: по-перше, це були представники як міських, так і сільських медичних закладів, по-друге, під час проведення дослідження було встановлено, що розширення вибірки суттєво не впливає на загальну результативність, оскільки відповіді не мали суттєвих розбіжностей. Дослідження показало, що переважна більшість керівників сфери охорони здоров'я (89%) – фахівці з базовою медичною освітою. Але лише трохи більш ніж половина (57%) мають спеціальну освіту з управління (організація та управління охороною здоров'я (біля 50%) чи магістр державного управління (7%)). При цьому, майже 42% респондентів вказали, що наявність (відсутність) спеціальної освіти з управління ніяким чином не впливає на їхнє кар'єрне зростання. Разом з тим, майже 90% респондентів відчувають брак знань у питаннях управління сферою охорони здоров'я і зацікавлені в освітніх програмах (але, переважно, короткотермінових: тренінги, курси підвищення кваліфікації, онлайн навчання) у цьому напрямі, зокрема щодо таких питань: менеджмент, економіка охорони здоров'я, законодавство у сфері охорони здоров'я, державна політика у сфері охорони здоров'я, управління змінами та моделювання управлінських рішень у сфері охорони здоров'я, а також питання психологічних аспектів управління. Таким чином, автор опитування наводить висновок, що виникає необхідність у новій парадигмі підготовки управлінців сфери охорони здоров'я [9].

З 27 лютого по 19 березня 2018 р. в Національній академії державного управління при Президентові України проведено дистанційний курс «Політика та управління у секторі економіки та фінансування системи охорони здоров'я в Україні», після закінчення якого було проведено анкету-

вання слухачів (учасників) курсу з метою визначення знань про тему курсу до та після проходження навчання, а також анкетування з оцінки якості дистанційного курсу за кожен тиждень навчання. Слухачі курсу відмітили ті теми, які на їхню думку, повинні бути додані або змінені з метою покращення навчального плану, зокрема: медична освіта, фінансування, оплата праці та інші витрати закладу охорони здоров'я на первинному рівні, питання громадського здоров'я, державне регулювання ціноутворення на лікарські засоби, правові засади впровадження електронної системи охорони здоров'я в Україні, комунікації у сфері охорони здоров'я, управління ризиками у сфері охорони здоров'я, менеджмент та адміністрування у системі охорони здоров'я, управління персоналом, якість надання медичної допомоги, комунікації у сфері охорони здоров'я, вирішення конфліктів та робота зі скаргами та інше. За результатами анкетування зроблено висновок, що з метою підвищення професіоналізму та посилення персональної відповідальності керівних кадрів системи охорони здоров'я виникає необхідність у продовженні дистанційного курсу в майбутньому з урахуванням досвіду проведення дистанційного курсу «Політика та управління у секторі економіки та фінансування системи охорони здоров'я в Україні», який адаптовано з навчального курсу Гарвардської школи громадського здоров'я ім. Т.Х. Чена [10].

Таким чином, експертним опитуванням методом анкетування можна продемонструвати алгоритм проведення дослідження стану та якості освітніх програм з публічного управління та адміністрування серед керівників сфери охорони здоров'я, запропонувати найбільш зручний спосіб визначення потреби у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації керівників системи охорони здоров'я, навести приклади аналізу результатів опитування та визначити заходи з удосконалення механізмів публічного управління підготовкою керівних кадрів для системи охорони здоров'я [7].

Так, у період з жовтня по грудень 2018 р. було проведено експертне опитування фахівців сфери охорони здоров'я з метою визначення потреби в освіт-

ніх програмах з публічного управління та адміністрування.

Як інструмент було використано анкету, а респондентами виступили фахівці сфери охорони здоров'я (лікарі, державні службовці, керівники), яким було запропоновано відповісти на питання анкети з розгорнутими відповідями на відкриті питання та питання з визначеними варіантами відповіді на них. Всього в опитування взяли 150 респондентів, які представили всі регіони України.

На основі обробки результатів проведеного експертного опитування, можемо зробити наступні висновки.

Дослідження показало, що переважна кількість опитуваних мають базову освіту медичну (80%), вищу категорію (43%), близько 20% – не атестованих, понад 10% – кандидати медичних наук, 5% – кандидати наук з державного управління, менш як два відсотки – доктори медичних наук та доктори наук з державного управління. Стаж роботи опитуваних за спеціальністю базової освіти складає від 2-х до 30-ти років, стаж роботи на керівній посаді – від одного до 18-ти років. Стаж роботи на державній службі респонденти вказали від одного до 17-ти років.

Близько 80% опитуваних мають спеціальну освіту з управління (рис. 1).



Рис. 1. Наявність у респондентів спеціальної освіти з управління у сфері охорони здоров'я (%)

На питання «Чи впливає наявність (відсутність) спеціальної освіти з управління на Ваше кар'єрне зростання» понад

65% опитуваних відповіли, що так, впливає, близько 30% – ні, не впливає, решта опитуваних надали відповіді, що не безпосередньо впливає, а також впливає тільки формально.

Понад 80% респондентів проходять курси з підвищення кваліфікації, тренінги, школи тощо з управління у сфері охорони здоров'я з періодичністю один раз на рік, один раз на три роки та один раз у п'ять років (рис. 2).

На запитання «Що спонукає Вас до навчання (тренінгів, семінарів, круглих столів тощо)» більшість опитуваних відповіли: здобути нові, потрібні в роботі знання, вміння та навички (92%), налагодити корисні зв'язки у сфері професійної діяльності (58%), зробити внесок у розвиток охорони здоров'я України (49%), застосувати нові знання, вміння та навички на державній посаді (понад 40%), застосувати нові знання, вміння та навички в недержавному секторі (понад 28%), отримати підвищення по службі (19%). Близько двох відсотків опитуваних навели свій варіант відповіді на це питання та зазначили, що проходять навчання з метою розуміння як здійснювати свою діяльність у правовому полі та підвищення заробітної плати.



Рис. 2. Проходження респондентами курсів з підвищення кваліфікації (тренінгів, шкіл тощо) з управління у сфері охорони здоров'я (%)

Результатами опитування встановлено, що 94% респондентів зацікавлені в спеціальній освіті з публічного управління та адміністрування у сфері охорони

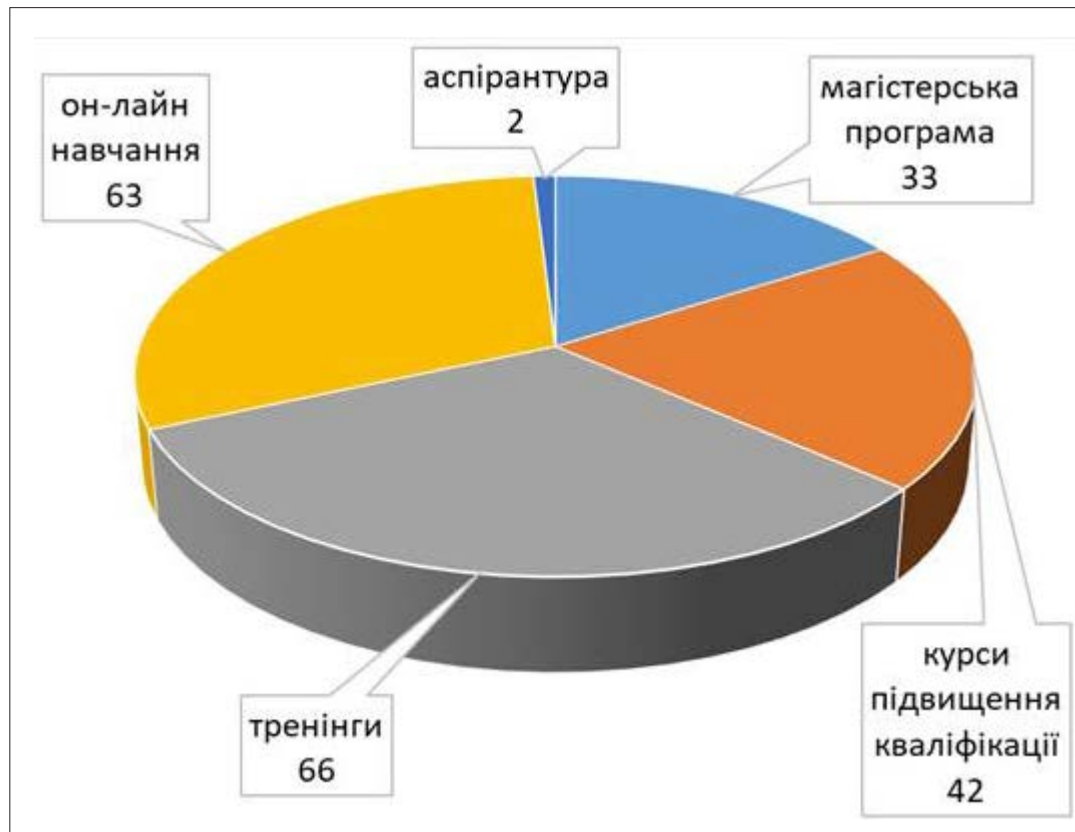


Рис. 3. Зацікавленість в спеціальній освіті з публічного управління та адміністрування у сфері охорони здоров'я (%)

здоров'я, зокрема у формі магістерської програми, курсів підвищення кваліфікації, тренінгів, онлайн навчання, навчання в аспірантурі (рис. 3).

Навчання респонденти бажали б пройти за такими темами: питання управління персоналом в організації охорони здоров'я (лідерство, комунікативний менеджмент, тайм-менеджмент, стрес-менеджмент, самоменеджмент, психологічні основи менеджменту в охороні здоров'я та інше) (63%); менеджмент охорони здоров'я (61%); питання стратегічного управління та планування організацій охорони здоров'я (57%); управління якістю у сфері охорони здоров'я (52%); економіка охорони здоров'я та управління змінами у сфері охорони здоров'я (45,5%); медичне та фармацевтичне право (43%); політика та публічне управління у сфері охорони здоров'я (42%); управління охороною громадського здоров'я (32,5%).

На питання «Ваше ставлення до пропонуваного Міністерством охорони здоров'я проекту змін, який направлено на розмежування функцій головних лікарів

в Україні на дві нові посади – генерального директора/директора та медичного директора» 67% респондентів відповіли, що таке розмежування потрібно, 23% вважають, що такі зміни запроваджувати не потрібно, тільки 10% респондентів вважають, що таке розмежування потрібно для закладів охорони здоров'я третинного рівня надання медичної допомоги.

На питання чи є необхідність у введенні посади менеджера в охороні здоров'я та здійснення підготовки фахівців за спеціальністю «Менеджмент в охороні здоров'я» 57% респондентів відповіли, що це є необхідно, 36% вважають, необхідно тільки для зайняття керівних посад у закладах охорони здоров'я та тільки 3% опитаних зазначили, що такої необхідності не має.

Висновки та пропозиції. Таким чином, проведено експертне опитування фахівців у сфері охорони здоров'я з метою визначення потреби в освітніх програмах з публічного управління та адміністрування серед фахівців сфери охорони здоров'я дає підстави зробити такі висно-

вки. Майже всі опитувані зацікавлені у проходженні навчання за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» (за спеціалізацією «Управління у сфері охорони здоров'я»), при цьому дисципліни навчальних програм повинні включати питання управління персоналом в організації охорони здоров'я (лідерство, комунікативний менеджмент, тайм-менеджмент, стрес-менеджмент, самоменеджмент, психологічні основи менеджменту в охороні здоров'я та інше), менеджменту охорони здоров'я, стратегічного управління та планування організацій охорони здоров'я, управління якістю у сфері охорони здоров'я, економіки охорони здоров'я та управління змінами у сфері охорони здоров'я, медичного та фармацевтичного права, політики та публічного управління в сфері охорони здоров'я, а також управління охороною громадського здоров'я. Більшість респондентів вважають, що є необхідність у запровадженні спеціальної підготовки для керівних кадрів за спеціальністю «Менеджмент в охороні здоров'я».

Перспективами подальших досліджень є здійснення порівняльного аналізу навчальних програм з підготовки керівних кадрів для системи охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Підвищення кваліфікації державних службовців : вивчення потреби та організація навчання : Зб. наук пр. / Кол. авт. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 148 с.
2. Дворецька Г.В. Соціологія : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 1999. 340 с.
3. Брайченко О.Д., Саченко Т.А., Коняшина Н.А. Моніторинг особистісних потреб управлінських кадрів як один із шляхів забезпечення ефективності їх професійного розвитку : навч.-метод. *Матеріали*. Київ : НАДУ, 2013. 56 с.
4. Лукіна Т.О. Технологія управління якістю освіти державних службовців : метод. посібн. для системи підвищення кваліфікації. Луцьк, 2010. 50 с.
5. Савченко Б.Г. Використання анкетування як методу соціологічного дослідження для аналізу потреб з підвищення кваліфікації управлінських кадрів. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/3/03.pdf>
6. Експертне опитування. URL: <http://socioplus.com.ua/the-expert-survey/>
7. Васюк Н.О., Савіна Т.В. Метод анкетування як засіб дослідження потреби в освітніх програмах з публічного управління та адміністрування серед керівників сфери охорони здоров'я. *Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Київ, 1-2 листопад 2018 р. С. 187–190.
8. Васюк Н.О. Механізми державного управління підготовкою керівних кадрів для системи охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Київ, 2013. 240 с.
9. Авраменко Т.П. Державна політика щодо кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я в умовах системних змін в Україні. *Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я* : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 22 квітня 2015 р. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДСК-Центр, 2015. С. 3–6.
10. Білинська М.М., Васюк Н.О., Корольчук О.Л., Мокрецов С.Є. Дистанційні курси підвищення кваліфікації для керівних кадрів у сфері охорони здоров'я в умовах системних змін. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні. Київ, 25 трав. 2018 р. : у 5 т. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. Т. 5. С. 107–108.

Васюк Н. О., Савина Т. В. Экспертный опрос как инструмент для исследования потребностей в образовательных программах с публичного управления и администрирования среди специалистов сферы здравоохранения

Статья посвящена исследованию и определению потребностей в образовательных программах по публичному управлению и администрированию среди специалистов сферы здравоохранения с помощью экспертного опроса. В статье подчеркивается важность прохождения обучения по специальности «Публичное управление и администрирование» (по специализации «Управление в сфере здравоохранения»).

Ключевые слова: публичное управление и администрирование, управление в области здравоохранения, кадровая политика в здравоохранении, руководящие кадры здравоохранения, подготовка руководящих кадров для системы здравоохранения, учебные программы.

Vasiuk N., Savina T. Experience examination as a tool for research of needs in educational programs with public administration of health professionals

The article is devoted to the research and identification of educational needs in public administration among health care professionals with the help of an experience examination. The article emphasizes the importance of training in the specialty «Public Administration» (for the specialization «Management in the field of health care»).

Key words: public administration and administration, management in the field of health care, personnel policy in health care, health care management personnel, management training for the health care system, training programs.

П. В. Ведмідь

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті виокремлено та проаналізовано основні підходи до розуміння понять «інформаційний простір», «комунікаційний простір», «інформаційно-комунікаційний простір», «державне управління», «органи державного управління» та обґрунтовано необхідність розрізнення понять «комунікаційний» та «комунікативний». На основі аналізу різних наукових підходів до визначень зазначених термінів автором запропоновано власне визначення поняття інформаційно-комунікаційного простору в системі органів державного управління.

Ключові слова: інформаційний простір, комунікаційний простір, інформаційно-комунікаційний простір, державне управління, органи державного управління.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації суспільство перейшло до нової епохи, яку називають інформаційна. Для цього періоду розвитку суспільства характерно переважне значення ролі інформації у всіх сферах людської діяльності – політиці, науці, культурі, економіці тощо.

Особливого значення інформація набуває і для органів державного управління. До того ж можна з упевненістю стверджувати, що постіндустріальний розвиток суспільства унеможливив подальше існування державно-управлінських структур без розвитку інформаційно-комунікаційної сфери. Традиційні уявлення про комунікацію між органами влади та їхню взаємодію з громадянами трансформуються від інформаційного підходу до інформаційно-комунікаційного. Державне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Тож вивченню інформаційно-комунікаційних відносин починає приділятися все більше уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні основи інформаційно-комунікаційної діяльності містяться в дослідженнях таких вітчизня-

них та законродонних науковців: Н. Апатової, Н. Бекетова, В. Бушуєва, П. Друкера, У. Ешбі, М. Кастельса, О. Кохановської, Н. Красовської, О. Лайчука, К. Мандиа, Р. Матковської, О. Мотляха, С. Наливайченко, Р. Нижегородцева, І. Новаківського, С. Парінова, І. Пенькової, К. Просиса, С. Станицького, І. Чупика, К. Шеннона, С. Шкарабана, В. Щетиніна, В. Янга.

Питання удосконалення інформаційно-комунікаційної діяльності органів державного управління у своїх працях розглядали такі українські дослідники, як С. Бакуменко, А. Баронін, А. Гошко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, О. Крутій, В. Мартиненко, Г. Почепцов, В. Ребкало, В. Смоліков, Ю. Сурмін, С. Телешун та інші.

Разом з тим проблема дослідження інформаційно-комунікаційного простору загалом та в системі органів державної влади ще потребує у вітчизняній науці всебічного і комплексного висвітлення.

Мета статті. В основу дослідження як основну мету покладено необхідність обґрунтування змісту таких основних компонентів поняття «інформаційно-комунікаційний простір» як «інформаційний простір» та «комунікаційний простір», розрізнення понять «комунікаційний» та «комунікативний», на основі аналізу різних наукових підходів до визначень цих понять запропонувати авторське визначення поняття інформаційно-комунікаційного простору в системі органів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Поява поняття «інформаційний простір» обумовлено висхідною потребою суспільства у безперервному інформуванні. Крім того, формування інформаційного суспільства тісно пов'язане із впровадженням інноваційних технологій, які скоротили час донесення інформації до аудиторії та дозволили бути широко обізнаними щодо всіх подій навколо.

Поняття «інформаційний простір» поєднує два терміни – «інформація» та «простір». Термін «інформація» є складним та багатогранним. Він застосовується у різних наукових галузях, тому тлумачення, які йому надаються, певним чином відрізняються. В найбільш загальному розумінні інформація – це відомості про які-небудь події, чиясь діяльність тощо; повідомлення про щось.

Простір – форма буття матерії, що характеризує її протяжність, структурність, співіснування та взаємодію елементів у всіх матеріальних системах [3, с. 261].

Таким чином, з'єднавши ці два поняття, ми отримаємо певну систему взаємодії суб'єктів і об'єктів навколишнього середовища, пов'язаних за допомогою взаємодії процесів виробництва і споживання інформації. Дана система і буде інформаційним простором.

Поняття «інформаційний простір» було запозичене соціально-гуманітарними науками з фізики, де воно позначало можливість співіснування різних явищ і чинників [12].

Нині у науковій літературі існує декілька підходів до визначення поняття «інформаційний простір». Найбільш загальними є технічний та гуманітарний підходи. В рамках технічного підходу інформаційним простором називається сукупність інформаційних технологій та матеріальних носіїв інформації, а саме джерел інформації, баз даних і об'єднуючих їх мереж та технологій. У гуманітарному вимірі під інформаційним простором розуміється середовище поширення інформації в соціумі, що перебуває під впливом культурних, економічних, політичних, технологічних та інших чинників [6, с. 5].

Дослідник Й. Дзялошинський наводить аналіз трьох основних підходів до тракту-

вання інформаційного простору [2, с. 5]: геополітичний, ноосферно-інформаційний та соціальний.

У межах геополітичного підходу він розглядається як відокремлена територія, на якій розміщуються інформаційні ресурси, джерела інформації, технологічні системи збору, обробки, поширення інформації, а також користувачі інформаційних ресурсів, що підпадають під юрисдикцію законодавства, що діє на цій території.

Прихильники другого підходу пов'язують розуміння інформаційного простору з системою інформаційних взаємодій на певній віртуальній або матеріальній території.

Соціальний підхід визначає інформаційний простір як сферу відносин між людьми та спільнотами з метою обміну інформацією. В цьому випадку інформаційний простір може бути визначений як певна спільнота структур (організацій, окремих індивідів або їх груп), які взаємодіють на основі інформаційних відносин, тобто відносин збору, розповсюдження та споживання інформації.

Вітчизняний дослідник М. Слюсаревський обґрунтовує реляційну теорію інформаційного простору [9, с. 341]. Згідно з даною теорією, інформаційний простір є станом (і, водночас, результатом) перманентної взаємодії процесів виробництва та споживання інформації. На думку вченого, процеси виробництва інформації породжують інформаційний простір, але самі по собі не можуть дати цьому просторової визначеності, яку надають йому процеси споживання інформації. Розмірковуючи про параметри інформаційного простору, вчений вважає, що вони обумовлені темпорально-психологічними характеристиками перебігу інформаційних процесів і соціально-психологічними характеристиками споживачів інформації. М. Слюсаревський пропонує у межах реляційної теорії інформаційного простору характеризувати цю категорію не стільки за обсягами вироблення інформаційної продукції, чи площиною поширення інформації, скільки за обсягами та інтенсивністю її споживання.

С. Сороко розглядає поняття «інформаційного простору» в контексті соціокультурного підходу. Автор стверджує, що

інформаційний простір – це концептуальний простір, що показує світосприйняття людей сучасної епохи. Іншими словами, простір формується під впливом наявного на даний момент світогляду [11].

С. Ширін, розглядаючи дане поняття з точки зору медіа системи, зазначає, що світовий інформаційний простір – інтегровані за допомогою удосконалених в ході інформаційної революції комунікаційні систем і способів передачі інформації національні та транскордонні інформаційні потоки [15].

Найбільш загальним та універсальним стосовно різних сфер комунікаційної діяльності людини можна вважати визначення інформаційного простору М. Каткової. На її думку, інформаційний простір – це історично сформована, забезпечена правовими гарантіями й засобами зв'язку та яка забезпечує найбільшу міру доступності для споживача форма скоординованих і структурованих, територіально близьких і віддалених інформаційних ресурсів, що акумулюють результати комунікаційної діяльності людей [4].

Отож, на основі наведених підходів можна зробити висновок, що інформаційний простір має яскраво виражений соціальний характер. В центрі інформаційного простору постає суб'єкт, який у процесі своєї діяльності створює, накопичує, передає, зберігає інформацію. Таким суб'єктом може виступати особистість, соціальна група, компанія або орган державної влади, тобто всі, хто використовують можливості сучасних інформаційних технологій.

Слово «комунікація» походить від латинського *communicatio*, що позначає «передача, з'єднання, повідомлення», який пов'язаний з дієсловом *communico* («роблю спільним, повідомляю, з'єдную»), похідним від прикметника *communis* – «спільний». Дефініція такого широко поширеного сьогодні терміну «комунікація» досі не набула сталості й в різних сферах і контекстах сприймається з певними особливостями.

Поняття «комунікаційний простір» як філософська категорія може бути розкрите через категорії властивостей, структури, системи, кількості, ефективності, оцінки, управління, якості тощо.

Як зазначає С. Тихонова, мережева революція радикально змінює структуру комунікаційного простору. Будь-який індивід може виступати в ролях комунікатора та реципієнта масової, групової й особистої комунікації у найрізноманітніших ситуативних контекстах. Повідомлення може мати різноманітну форму й супроводжуватися графікою, анімацією, звуком тощо, комунікант може його створювати, доповнювати, змінювати, пересилати, ігнорувати, кооперуватися в цих процесах із різним числом партнерів. Такі зміни вкорінені у повсякденне життя людей [13, с. 6].

Виступаючи антропогенним простором, комунікаційний простір є особливою формою буття людини, у якій реалізуються можливості організації соціальних зв'язків і взаємодій індивідів за допомогою комунікації. Взаємодія елементів комунікаційного простору нелінійна. Динаміка комунікаційного простору визначається С. Тихоновою як форма соціального руху, що розкривається в зміні станів комунікаційного простору і його феноменів, порушенні їхньої тотожності з самими собою [13, с. 6]. Комунікаційні революції відповідні появі усного мовлення, тотожні виникненню власне людини й людського суспільства, писемності, друку й електронної комунікації. Останні два етапи традиційно пов'язують із формуванням масової комунікації.

Визначення революційних змін у комунікаційному просторі можливе тільки при звертанні до появи нових каналів комунікації, що призводить до зміни кількісного складу учасників комунікаційного процесу й обсягів трансльованої інформації. Винахід і поширення нових засобів комунікації породжує специфічні зони в комунікаційному просторі, що містять характерні комунікаційні системи та структури. Ці зони концентрують трансляцію й зберігання конкретних видів соціальної інформації, що мають різне значення для процесів суспільного відтворення, у першу чергу для соціального управління. Виникнення нової зони комунікаційного простору, яка інтенсифікує комунікаційні процеси, призводить до появи нової конфігурації соціального простору, пов'язаної зі зміною кількості і якості соціальних суб'єктів.

С. Тихонова виокремила чотири етапи розвитку комунікаційного простору, які пов'язані з появою нових засобів комунікації: етап усної комунікації, етап письмової комунікації, етап масової комунікації й сучасна комунікаційна революція [6, с. 326].

За визначенням Ф. Шаркова, комунікаційний простір – це сфера, в якій здійснюється інформаційний обмін за допомогою комунікацій; простір, де триває комунікаційний процес [14, с. 180]. М. Василік визначає його як систему численних комунікативних зв'язків, що виникають між різними агентами комунікації, якими можуть бути окремі люди, групи людей, соціальні інститути. Комунікаційний простір характеризується інтенсивністю і кількістю взаємодій між агентами комунікативної взаємодії [7, с. 400]. В. Ільганаєва пропонує з урахуванням універсальності комунікації комунікаційний простір розглядати в межах космосфери або медіасфери, тобто в межах просторів цілеспрямованої активності Абсолюту та сутностей, які приймають, наслідують, транслюють, інтерпретують цю активність і формують свої «завдання» відповідно до рівня своєї свідомості [3, с. 261].

Слід також зазначити, що часто в науковій літературі поняття «комунікативність» і «комунікаційність» розглядаються як синоніми, що, на наш погляд, не зовсім вірно.

Як зазначає А. Соловйов, «дві вказані атрибутивні форми концепту комунікація є принциповими в термінологічній мові як наукового дискурсу в цілому, так і комунікаційних наук зокрема. Наочна область комунікативістики, проте, навряд чи встановлює міру відмінності даних визначень. Чіткого кордону в нормах вживання немає <...>» [10].

Дослідник Ф. Шарков вважає, що в інтерпретації та дослідженні термінів «комунікаційний» та «комунікативний» початковим для вживання поняттєвого апарату є розгляд комунікації, з одного боку, як структури, системи, з іншої – як процесу. При розгляді комунікації як структури мова повинна йти про комунікаційні структури, системи, процеси. А якщо розглядати поняття «комунікація» як про-

цес (тобто, процес спілкування), то, очевидно, буде правильнішим говорити про комунікативні зв'язки, стосунки [14].

У словнику паронімів зафіксовано таку відмінність лексичних значень цих слів: 1) комунікативний – який стосується комунікації як спілкування, обміну інформацією; 2) комунікаційний – який стосується шляхів сполучення, транспорту, ліній зв'язку тощо [8, с. 141].

Слушним, на нашу думку, є твердження А. Ненашева, який вважає, що комунікативність як властивість соціальної реальності є сукупністю умов, що забезпечують можливість встановлення діалогу, взаємодії між суб'єктами. В умовах інформатизації й комп'ютеризації соціальної реальності неодмінною умовою такої взаємодії стає наявність налагоджених каналів трансляції й репродукування інформації, що робить найбільш характерною властивістю сучасного інформаційного суспільства не комунікативність, а комунікаційність. Інформаційний простір, з погляду комунікаційного підходу, становить собою сукупність комунікаційних технологій, що забезпечують взаємодію між виробником, передавачем і споживачем інформації [6, с. 8].

Слідом за категоріями «інформаційний» та «комунікаційний простір» в науковий обіг увійшло поняття «інформаційно-комунікаційний простір». Виникла необхідність в більш точному визначенні та розширенні даного феномена, бо сучасні інформаційні процеси мають на увазі двосторонній зв'язок, в якій і генератор і одержувач інформації володіють активними ролями, що формують цю комунікацію.

Розширення інформаційного простору та збільшення його ролі в житті людей веде до формування нового життєвого простору як цілісного поля, усередині якого перебувають взаємодіючі між собою індивіди та специфіка якого полягає в розірваності двох рівнів буття: реального й віртуального, що зумовлює нові норми й ситуації існування. Набуваючи глобального характеру, інформаційні технології сприяють розширенню комунікацій і формуванню єдиного комунікаційного простору, у межах якого виробляються свої особливі закони та норми поведінки та світосприйняття [3, с. 207].

Інформаційно-комунікаційний простір сучасного суспільства постає як нове комунікативне середовище. Таке середовище децентроване, не залежить від колишніх визначеностей, ідеології, релігії, культури, національності й обумовлює реальну поведінку людини. Таке середовище з'являється як нова форма культури, у якій комунікація стає своєрідним способом існування людей.

Отже, подальше існування суспільства без розвитку інформаційно-комунікаційного простору неможливе.

Основною метою створення соціально-комунікаційних відносин через призму інформаційно-комунікаційного простору вважається підвищення інформованості громадськості та діяльності органів державного управління. Перехід до інформаційного суспільства спонукає державу до розгортання інформаційної інфраструктури, що дозволяє здійснювати комплекс державних функцій.

Інформаційно-комунікаційні процеси відіграють неocenенну роль у державному управлінні. Вони є однією з найважливіших передумов та ресурсом функціонування та розвитку системи державного управління.

Тут доцільно коротко окреслити сутність поняття «державне управління».

Державне управління в цілому є складною за своїм елементним складом і зв'язками та багатогранною за виконуваними функціями системою.

Державне управління можна розглядати з двох позицій – в широкому та вузькому сенсі. В широкому сенсі слова – це управління державними справами, яке здійснюється всіма гілками державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою). У вузькому сенсі слова, державне управління можна схарактеризувати як виконавчу діяльність з безпосередньої організації соціальних процесів в суспільстві. В цьому випадку державне управління здійснюють органи виконавчої влади: уряд, міністерства, державні агенції, служби, інспекції, адміністрації областей тощо. Саме вони (а відповідно і вся виконавча влада) розв'язують питання загального управління, керують сферами та галузями господарства, управляють

державними підприємствами, об'єднаннями, установами, організаціями, здійснюють управлінський вплив на недержавні об'єкти [1, с. 38].

Тобто державне управління здійснюється через систему відповідних органів, їх посадових осіб і державних службовців, що утворюють управлінський апарат і наповнюють діяльність державних органів реальним змістом. Для виконання своїх задач і функцій держава повинна мати чітко структуровану державну владу і систему державних органів.

Принципово важливу роль інформаційно-комунікаційних зв'язків у системі державного управління виокремлюють російські вчені Г. Купряшин та О. Соловйов, які характеризують їх «як складну соціотехнічну структуру, що пов'язує всі елементи системи управління і забезпечує виконання всіх основних функцій: планування, організації, мотивації, контролю та інших» [5, с. 56]. Тобто, на їхню думку, інформаційно-комунікаційні зв'язки являють собою ту сполучну тканину, яка інтегрує в єдине ціле всі рівні й компоненти макросоціального управління, зміцнюючи антиентропійні властивості держави, які надають їй здатність до самоорганізації й саморозвитку. До кола суб'єктів інформаційно-комунікаційних впливів та зв'язків державного управління належать, з одного боку, органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевих державних адміністрацій, а з другого – всіх інших суб'єктів права.

Узагальнюючи все вище зазначене, можна навести наступне визначення поняття інформаційно-комунікаційного простору в системі органів державного управління. Це – форма існування відносин, які складаються в процесі обміну інформацією між суб'єктами та об'єктами державного управління за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій задля досягнення певної мети.

Висновки та пропозиції. В умовах розвитку інформаційного суспільства інформаційно-комунікаційний простір постає як один з найважливіших чинників формування і вдосконалення політичної сфери, як визначальна умова та водночас джерело репродукування

теперішніх форм соціального життя сучасного світу. Інформаційно-комунікаційні відносини забезпечують транспарентність взаємодії влади й суспільства. Розвиток інформаційно-комунікаційного простору вносить нові аспекти в соціальне спілкування, робить можливим виникнення нових соціальних спільностей і суб'єктів соціальної дії. Завдяки вдосконаленню інформаційно-комунікаційного простору люди з різних кінців світу мають можливість для мобільного обговорення будь-яких проблем і прийняття спільних рішень. За цих умов дослідження специфіки та прикладних аспектів використання функціональних можливостей інформаційно-комунікаційного простору стає одним із найбільш актуальних напрямків розвитку сучасної політичної науки. А використання інформаційно-комунікаційних технологій можуть стати запорукою підвищення відповідальності та підзвітності влади, побудови сучасної демократичної системи державного управління, а також новим інструментом розкриття потенціалу громадських структур, забезпечення більш активної участі громадян у діяльності органів державного управління.

Список використаної літератури:

1. Бровко Н.В., Смоленский М.Б., Соколова Ю.А. Административное право : учебник для вузов. Москва : Ростов-на-Дону : МарТ, 2003. 365 с.
2. Дзялошинский И. Информационное пространство России : структура, особенности функционирования, перспективы эволюции. Москва, 2001. 30 с.
3. Ильганаева В.А. Социальные коммуникации (теория, методология, деятельность) : словарь-справочник. Харьков : КП «Городская типография», 2009. 392 с.
4. Каткова М.В. Понятие «информационное пространство» в современной социальной философии. *Известия Саратовского университета. Серия «Философия. Психология. Педагогика»*. 2008. Вып. 2. URL: <http://www.sgu.ru/files/nodes/32527/2008-2-6.pdf>.
5. Купряшин Г.Л., Соловьев А. И. Теория и механизмы современного государственного управления. Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Москва : Унив. гуманитар. лицей, 2013. 642 с.
6. Ненашев А.И. Информационное пространство современного общества : коммуникационный аспект : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. филос. наук : спец. 09.00.11 «Социальная философия». Саратов, 2008. 32 с.
7. Основы теории коммуникации / под ред. М.А. Василика. Москва : Гардарика, 2003. 615 с.
8. Словник паронімів української мови / уклад. Д. Г. Гринчишин, О. А. Сербенська. Київ : Освіта, 2008. с. 141.
9. Слюсаревський М.М. Інформаційний простір: критика існуючих визначенні спроба побудови теорії. *Харківський держ. ун-т. Вісник. Серія «Психологія, політологія : Особистість і трансформаційні процеси у суспільстві»*. Харків, 1999. N 439. Ч. 4, 5. С. 337–342.
10. Соловьев А.И. «Коммуникационный» versus «коммуникативный», и наоборот». *Электронная библиотека БГУ*. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/22805>
11. Сороко С.М. Структура информационного пространства культуры. Педагогические науки : Культурология № 15. *Вестник ПГУ. Серия Е*. 2012. № 15.
12. Степанов В.Ю. Влияние информационного простора на сучасне суспільство. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. Ін-т держ. упр. Харків, 2010. Вип. 2(29). С. 24–30.
13. Тихонова С.В. Социальная мифология в коммуникационном пространстве современного общества : автореф. дис. на соискание учен. степени доктора филос. наук : спец. 09.00.11 «Социальная философия». Саратов, 2009. 36 с.
14. Шарков Ф.И. Основы теории коммуникации: учебник для вузов. Москва : ИД «Социальные отношения», Изд-во «Перспектива», 2003. 248 с.
15. Ширин С. Фактор внешней среды в современной глобальной системе международных отношений. *Международные процессы*. 2005. Т. 3. № 3 (9).

Ведмидь П. В. Понятие информационно-коммуникационного пространства в системе органов государственного управления

В статье выделены и проанализированы основные подходы к пониманию понятий «информационное пространство», «коммуникационное пространство», «информационно-коммуникационное пространство», «государственное управление», «органы государственного управления» и обоснована необходимость различия понятий «коммуникативный» и «коммуникационный». На основе анализа различных научных подходов к определениям указанных терминов автором предложено собственное определение понятия информационно-коммуникационного пространства в системе органов государственного управления.

Ключевые слова: *информационное пространство, коммуникационное пространство, информационно-коммуникационное пространство, государственное управление, органы государственного управления.*

Vedmid P. The concept of information and communication space in the system of public administration bodies

The main approaches of understanding the concepts of «information space», «communication space», «information and communication space», «public administration», «public administration» are outlined and analyzed in the article. The necessity of distinguishing of concepts «communicative» and «communication» is substantiated. On the basis of the analysis of various scientific approaches to the definitions of these terms, the author proposed the actual definition of the concept of information and communication space in the system of state administration.

Key words: *information space, communication space, information and communication space, state administration, state administration bodies.*

УДК 351.9:338.43:631.155(477)

В. В. Галанець

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА

Статтю присвячено питанням державного регулювання агропромислового виробництва. У статті розглядається система елементів і важелів впливу на сферу діяльності сільськогосподарських підприємств та обґрунтовується необхідність формування відповідних державних цільових програм.

Ключові слова: державне регулювання, механізм управління, реформування, ринкова економіка, державна підтримка.

Постановка проблеми. Аграрне виробництво в Україні як і в більшості країн світу поставлене в нерівні умови стосовно інших галузей економіки. Його розвиток залежить від якості землі, природно-кліматичних умов, сезонності виробництва, технології тощо. Це зумовлює не тільки необхідність державного регулювання, але й прямої державної підтримки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного регулювання аграрного сектора економіки в період реформування, структурної перебудови досліджувалися у працях С.М. Кваші [1], І.Г. Кириленко [2], М.Х. Корецького [3], С.В. Майстро [4], Г.В. Черевко [6].

Формулювання цілей статті. В силу об'єктивних обставин розвиток аграрного виробництва потребує всебічного аналізу необхідності та специфіки здійснення його державного регулювання. Необхідно встановити систему елементів і важелів впливу на сферу діяльності сільськогосподарських підприємств.

Виклад основного матеріалу. Узагальнення досвіду діяльності американського президента Ф.Д. Рузвельта щодо виходу з Великої Депресії у США, яка тривала протягом 1929-1932 рр., може бути прикладом для всього світу в тому як держава здатна правильно розв'язувати питання регулювання ринкової економіки на макrorівнях. Професор Г.В. Черевко зазначає, що, якого б «ринкового»

рівня не була економіка, лише держава, концентруючи у своїх руках і державні, і приватні ресурси, може розв'язувати глобальні економічні проблеми на макrorівнях, чітко функціонуючи за розробленими та скоординованими загальнодержавними та регіональними програмами економічного і соціального розвитку, ставлячи реальні завдання і вирішуючи їх із залученням на мікрорівнях усіх суб'єктів ринкового і життєвого середовища [5 с. 34].

На підставі цього вчений робить висновок, що тільки та держава може мати успіх у розвитку своєї національної, політичної та економічної незалежності, уряд якої чітко усвідомлює, що успіх держави загалом залежить від рівня життя не тільки кожного підприємства, яке функціонує в державі, але й від рівня життя кожного громадянина.

Активна роль усіх суб'єктів ринкових економічних взаємовідносин з проблеми виведення країни з кризового стану абсолютно не заперечується, але організуюча і координуюча роль у цьому процесі закономірно має належати державі. Зрозуміло, що чим далі, тим важче це буде зробити в Україні, де за даними різних джерел, частка тіньової економіки перевищила 60% і продовжує зростати [5, с. 35].

Україна враховуючи свою специфіку, цілком успішно може використати методи, застосовані у свій час у США для виводу країни зі стану Великої Депресії. Насамперед, таким методом є застосування методів державного регулювання діяльності

приватних і комерційних банків та спрямування їх на фінансування пріоритетних напрямків економіки (без такого заходу в потрібних масштабах не буде фінансування й інвестування сільського господарства та й всього агропромислового комплексу) [5, с. 35–36].

Не можна оминати увагою важливе зауваження професора Г.В. Черевка щодо американської практики: чому американський уряд зумів у час адекватної ситуації зрозуміти причини виникнення кризи та відповідним чином реалізувати усі можливі шляхи виведення такої великої країни, як США, з економічної кризи, використавши для цього всі можливі шляхи й скоординувавши їх виконання на федеральному і регіональному рівнях, а наш уряд уже впродовж двох десятиліть не в стані цього зробити. Основна причина вбачається в тому, що у США для того, щоб стати членом уряду, потрібно мати як мінімум відповідну професійну і політичну підготовку (не кажучи вже про загальний рівень інтелектуальності, вихованості та етичної підготовки), а також пройти практику пов'язану з урядовою діяльністю.

Професор І.Г. Кириленко відзначає, що ринкове господарство повинне обмежуватися юридичними законами й іншими нормативними актами. Для них встановлені «правила економічної гри», «коридор свободи», який обмежений господарським правом. Без цього економічна свобода неминуче призвела б якщо не до хаосу та анархії, то до далеко не цивілізованих відносин між суб'єктами ринку [2, с. 234].

В сучасних моделях економіки ринкового типу значущість господарського права суттєво зросла. Тут позначилась дія багатьох чинників, зокрема:

- зростання економічної діяльності держави потребує юридичного обґрунтування, тобто прийняття правових актів, які впорядковують економічну діяльність самої держави;

- все більша частина власне ринкових відносин купівлі-продажу готових товарів, які набули юридичної форми, витісняється торгівлею за замовленнями, становленням ринкових зв'язків партнерів через господарський договір (контракт). Ці ж зв'язки

практично завжди набувають правової форми, тобто юридичного договору;

- економічні відносини роботодавця з людиною, яка бажає одержати робоче місце (потенційним робітником), також набувають правової форми трудового договору або контракту про працевлаштування. Це ж стосується колективних договорів, які укладаються між профспілками та підприємцями. В останні роки намітилась тенденція до зростання кількості трудових договорів, які укладаються індивідуально, що веде до зниження значущості колективних договорів;

- ускладнилися економічні відносини власностіта господарювання, відбувається «дифузія» індивідуальної приватної власності, сформувалось багато видів та підвидів приватно-колективних форм власності, відбувається взаємопереплетіння власності, господарювання та управління. Все це потребує правової організації відносин власності та господарювання, які все більше ускладнюються;

- останнє за порядком, а не за значущістю – це необхідність підвищення науковості господарського права, організації ефективної його реалізації. Потрібна однозначність тлумачень кожного «правила гри», конкретна адресність. Тоді спрощуються механізми їх доведення до виконавців. Проте у будь-якому випадку при максимально можливій обґрунтованості господарського права потрібен постійний контроль державних інститутів за його суворим дотриманням.

Держава як правовий суб'єкт регулює господарську діяльність з метою її «цивілізації», визначає коло прав і обов'язків усіх суб'єктів економіки, правил і норм їхніх взаємовідносин, функціонування банківської та страхової діяльності, забезпечує «конкурентний порядок», регулює зовнішньоекономічні зв'язки. Держава в контексті правового інституту – це арбітр вищої інстанції в економічних відносинах суспільства [2, с. 235].

З прийняттям ряду правових актів Верховною Радою України, Указів Президента, урядових Постанов, при відсутності закону про аграрну реформу в Україні розпочалися аграрні реформування. Вони охопили всі складові: земельну

сферу, реформування відносин власності та господарювання, міжгосподарських і зовнішньоекономічних відносин.

Загалом було розроблено і впроваджено у життя десятки законів, указів та нормативно-правових документів, що були спрямовані на реформування аграрних відносин. Найбільш вагомими з них: Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., Земельний Кодекс України від 25 грудня 2001 р., укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку» від 6 червня 2000 р., Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 рр.» № 2238-III від 28 січня 2001 р., Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» № 2982-IV від 18 жовтня 2005 р. Прийнято ряд правових нормативних актів щодо правового визначення функцій виконавчих органів АПК, насамперед, Указ Президента України №500/2011 від 23 квітня 2011 р., яким було затверджено положення «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України», основними завданнями якого було визначено формування та забезпечення реалізації зокрема: державної аграрної політики, яка спрямована на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави; державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства, харчової та переробної промисловості, сільськогосподарського машинобудування, сільськогосподарської дорадчої діяльності; державної політики з питань земельних відносин.

Держава повинна пом'якшувати негативні дії ринкового механізму, та по можливості їх усувати. Крім того, держава бере на себе соціально-економічні функції, які взагалі не можуть бути організовані на ринкових принципах, всі інші регулятивні функції щодо національної економіки – прерогатива ринку [2, с. 266].

Визначені ним напрями і важелі економічної діяльності представлені на рис. 1.

Встановлення оптимального співвідношення ринку і держави як регуляторів

економіки ускладнюється низкою чинників:

- може наступити так зване «фіаско уряду» (політика уряду призведе до неефективного використання ресурсів);

- може відбутися послаблення конкуренції на внутрішньому і зовнішньому ринках;

- руйнують економіку високі податки через зниження економічної активності приватних підприємств.

Державний механізм управління економікою не спроможний автоматично усувати недоліки ринкового механізму. Часто спрацьовує психологія чиновників, що намагаються використовувати державні установи у власних інтересах, які ставлять вище за державні.

Оптимальне співвідношення впливів ринку і держави не є сталою величиною. Воно динамічне, постійно змінюється під впливом багатьох соціально-економічних чинників. Надмірне, часто неефективне, втручання держави в економічні та соціальні процеси призводить до загострення соціально-економічних суперечностей в суспільстві.

Масштаби економічної діяльності держави, конкретні форми, механізми та методи цього процесу суттєво різняться в окремих країнах. Прикладом, де знайдена і підтримується рівновага між ринком і державою, в тому числі й в сільському господарстві, можуть бути США, країни Західної Європи, а також Японія і Південна Корея.

Функціонування ринкового механізму не потребує витрат на утримання особливого апарату управління. Він діє в автоматичному режимі, безкоштовно.

Економічна ж діяльність держави є свідомим регулюванням виробництва, яке потребує чимало витрат на утримання працівників апарату державних органів. Вони можуть бути більшими, ніж втрати від спонтанного ринкового регулювання. Обидва регулятори не безмежні у своїх можливостях. Якщо між ними розподілити сфери впливу та регулювання таким чином, щоб держава виконувала лише функції, які ринок виконує з більшими втратами й менш ефективно, то жодного протистояння цих механізмів не буде.



Рис. 1. Напрями і важелі економічної діяльності держави [2, с. 267]

Регулювання економіки потребує чималих витрат, суспільство повинне ставити питання про їх окупність, про ефективність економічної діяльності держави. Оцінка ефективності держави (економічної діяльності її установ), вимагає комплексного підходу і використання багатьох критеріїв. Ця про-

блема в економічній літературі поки що не знайшла свого вирішення в методологічному аспекті. Набагато простіше визначити ефективність роботи фірми, корпорації тощо.

Спеціалісти з менеджменту стверджують, що ефективність економіки лише на третину обумовлюється інвестиціями

в устаткування та техніку. Все інше залежить від інтелектуального потенціалу, зокрема від кваліфікації керівників і спеціалістів, рівня їх професійної компетенції, вміння передбачати та приймати обґрунтовані рішення. Але виділити з усіх чинників внесок управлінців у результати виробництва досить складно.

Певною мірою щодо ефективності економічної політики можна застосовувати формулу «витрати – результати», що у свою чергу залежить від форм власності та господарювання, від управління підприємством.

Професор І.Г. Кириленко вважає, що ефективність економічної та соціальної політики (діяльності) держави у загальному вигляді характеризують три головних критерії: ефективність національної економіки, її стабільність, справедливість [2, с. 277]. Саме справедливість дозволяє державі забезпечувати й підтримувати на належному рівні соціальну стабільність у країні. На жаль, усі сучасні моделі економіки не можуть бути ефективними при «неефективній» державі.

У розвинутих країнах значну економічну роль відіграють місцеві органи влади. Вони розв'язують проблеми соціального забезпечення, охорони навко-

лишнього природного середовища, створення належної інфраструктури ринку. Тому центральні органи влади повинні стимулювати включення місцевих установ влади в розробку та здійснення на місцях централізованих проектів, програм, що підвищить ефективність їх реалізації.

В умовах ринкової економіки, особливо перехідної, держава бере на себе витрати щодо фінансування ефективного розвитку економіки. Неспроможність ринку за допомогою ринкових механізмів забезпечити оптимальний розподіл ресурсів і є основною причиною державної підтримки підприємств у ринковій економіці.

Сільське господарство як ризикова галузь відчуває потребу у державній фінансовій підтримці найбільше. Тому державна підтримка сільського господарства, та державний протекціонізм у цій галузі має багатоплановий характер, проявляється як система політико-правових, організаційних, економічних, фінансових, екологічних та інших дій, пов'язаних з внутрішнім і зовнішньоекономічним розвитком галузей аграрної сфери.

Державна підтримка сільського господарства включає низку інструментів, які зображені на рис. 2.



Рис. 2. Інструменти державного регулювання

Глибока фінансова криза, яку переживає сільське господарство ускладнює проблему нестачі коштів в агроформуваннях.

Виділяється два етапи в еволюції політики державної підтримки сільського господарства в Україні з часу проголошення незалежності.

У період 1991–1999 рр. системна фінансова допомога агроформуванням не проводилась, втручання держави було несистемним і некомплексним.

Другий етап розпочався з 2000 року та продовжується й зараз. Державна влада намагається перейти до політики створення сприятливих економічних умов розвитку сільського господарства, підвищити рівень конкурентоспроможності національних товаровиробників на внутрішньому та світовому аграрних ринках. Але цього не дозволяє зробити фінансова криза, нестача коштів.

Органам державного управління потрібно докласти максимум зусиль для розробки відповідного механізму, який би дозволив використовувати кошти, що виділяються з державного бюджету з максимальним ефектом.

Що стосується методів державної підтримки, то вони здійснюються методом прямої та непрямой підтримки (рис. 3).

Реалізація прямої державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства здійснюється в межах державних, регіональних і галузевих цільових програм. Вона може здійснюватися на безповоротній, безвідсотковій поворотній і платній поворотній основі залежно від напрямів державної фінансової підтримки розвитку сільського господарства.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Вимоги до державної цільової програми передбачені Законом України від 23 березня 2000 р. № 1602 «Про державне прогнозування та розроблення програми економічного і соціального розвитку України». Відповідно до Закону формується

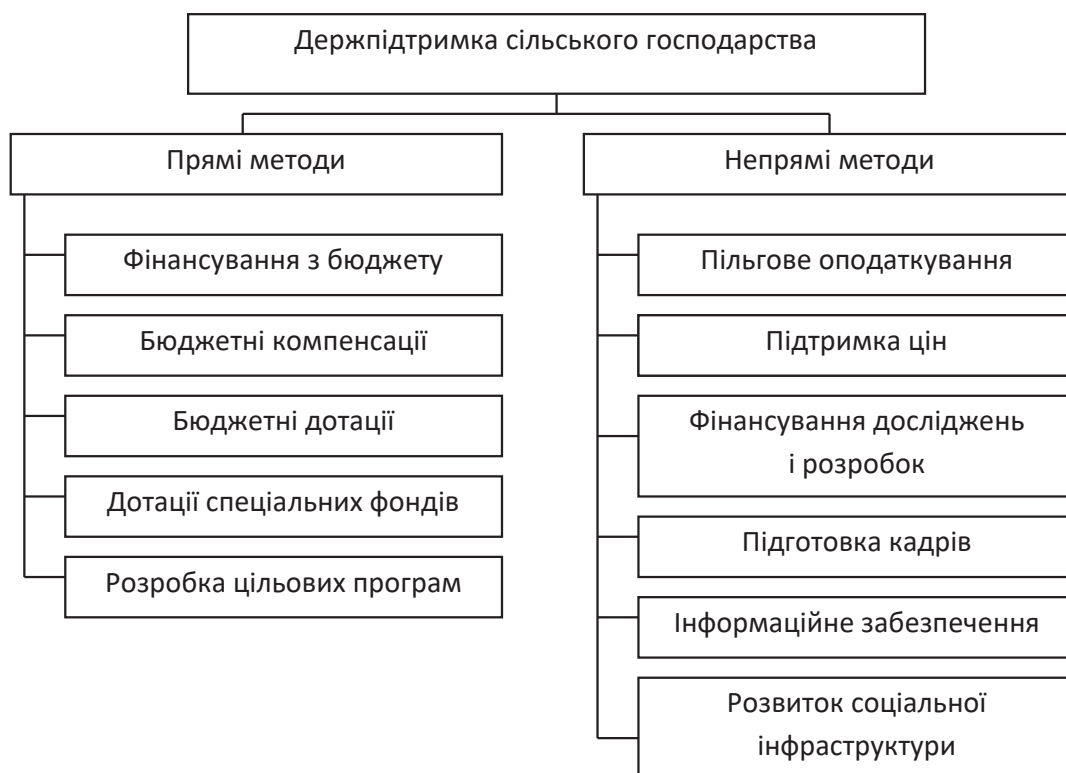


Рис. 3. Методи державної підтримки сільського господарства в Україні

взаємоузгоджена та комплексна система заходів забезпечення програми. Обов'язково визначається термін дії програми та її реалізації, фінансове та ресурсне її забезпечення, механізм управління й контролю за ходом виконання програми [5].

Розробниками державних програм є органи державної влади. Вони також затверджують програмні документи, механізми та порядки, організовують звітність та контроль, забезпечення виконання програми.

На першому етапі здійснюється прогнозування державної програми, її необхідність, доцільність, обґрунтованість, цілеспрямованість.

На другому – розробляють механізм реалізації програми, здійснюють аналіз її прогнозованої ефективності, в основу кладуть фінансування діяльності в необхідному розмірі.

Найдосконаліша програма за її обґрунтованістю та метою без державного регулювання і застосування відповідних механізмів розв'язати проблеми галузі нездатна. Кожній країні світу притаманна своя система підтримки розвитку сільського господарства, яка залежить від фінансового стану галузі, мети її розвитку та можливостей держави. В Україні у зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів широко використовується державна підтримка сільського господарства непрямыми методами. Найбільшого поширення як складова непрямого фінансування галузі набуло пільгове оподаткування, розробляються та впроваджуються засоби ринкового регулювання цін.

Висновки. Механізм державної підтримки вітчизняних сільськогосподарських підприємств має бути спрямований на досягнення стабілізації виробництва з поступовим нарощуванням його обсягів та зростанням внутрішнього валового продукту сільського господарства, забезпечення виробництва конкурентоспроможної продукції.

Список використаної літератури:

1. Кваша С.М. Удосконалення аграрних зовнішньоекономічних відносин та особливості регулювання аграрного ринку в країнах ЄС. *Економіка АПК*. 2000. № 6. С. 92–96.
2. Кириленко І.Г. Трансформація соціально-економічних перетворень у сільському господарстві України : проблеми, перспективи. Київ : ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2005. 452 с.
3. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
4. Майстро С.В. Державне регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. управ. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя, 2009. 43 с.
5. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. N 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
6. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки в АПК : Навч. посібник. Київ : Знання, 2006. 339 с.

Галанец В. В. Формы и методы государственного регулирования агропромышленного производства

Статья посвящена вопросам государственного регулирования агропромышленного производства. В статье рассматривается система элементов и рычагов влияния на сферу деятельности сельскохозяйственных предприятий и обосновывается необходимость формирования соответствующих государственных целевых программ.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм управления, реформирования, рыночная экономика, государственная поддержка.

Halanets V. Forms and methods of state regulation of agro-industrial production

The article is devoted to issues of state regulation of agro-industrial production. The system of elements and levers of influence on the sphere of activity of agricultural enterprises is considered. The necessity of forming the corresponding state target programs is substantiated.

Key words: state regulation, management mechanism, reform, market economy, state support.

О. Г. Дейнека

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри «Менеджмент та адміністрування»
Українського державного університету залізничного транспорту

А. С. Нестеренко

здобувач кафедри «Менеджмент та адміністрування»
Українського державного університету залізничного транспорту

В. В. Сребранець

магістр спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Українського державного університету залізничного транспорту

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ПРИВАБЛИВІСТЮ ЗАЛІЗНИЦЬ УКРАЇНИ

У статті розглянуто сучасні підходи до державного управління інвестиційними процесами, що відбуваються в залізничній галузі, надано визначення трансформації понять «інвестиційна привабливість» та «інвестиційний клімат», проведено їх аналіз та критично проаналізовано нормативну базу, що забезпечує діяльність іноземних та вітчизняних інвесторів в умовах очікуваних фінансово-економічних потрясінь на залізничному транспорті.

Ключові слова: державне управління, інвестиційна привабливість, державний бюджет, інвестиційна активність, інвестиційний потенціал.

Постановка проблеми та її зв'язки з науковими чи практичними завданнями. В сучасних умовах розвитку залізничного транспорту постає питання розробки методологічних підходів до стратегії державного управління інвестиційною привабливістю галузі. Особливої уваги це набуває у зв'язку з необхідністю впровадження швидкісного пасажирського сполучення. Проте на сучасному етапі розвитку світової економіки перед країною, яка відчуває брак внутрішніх ресурсів, пов'язану з великими витратами на реалізацію програм економічних та соціальних перетворень, як правило, постає проблема дефіциту державного бюджету та платіжного балансу.

Інструментом подолання цього є, безумовно, механізм державного управління. Адже галузь виступає носієм державного впливу на реалізацію проблеми удосконалення пасажирських перевезень.

Одним зі шляхів виходу з такої ситуації є зовнішнє фінансування. Разом з тим можливості інвестування в умовах фінансово-економічної кризи в Україні стануть реальними лише завдяки інвестиційно привабливим проектам та програмам українських залізниць.

Перш за все, для того, щоб держава мала змогу залучати іноземні інвестиції, їй необхідно мати відповідний інвестиційний імідж, інвестиційну привабливість та інвестиційний клімат. Треба підкреслити те, що держава повинна надати своїм інвестором найвигідніші умови позиціонування та гарантувати захист та повернення відповідних капіталовкладень.

Тобто необхідна стратегія державного управління інвестиційної привабливості залізничного транспорту. Саме стратегія як генеральна програма дій, що визначає пріоритети проблем та ресурси для досягнення мети має формувати інвестиційну привабливість конкуренто застарілої галузі. Безумовно це надасть шанс технологічного прориву та успішного позиціо-

вання на вітчизняному та закордонному ринках транспортної галузі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спираються автори з посиланням на джерела. Загальні питання державного управління інвестиційним розвитком постійно досліджуються фахівцями Харківського Регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Зокрема це публікації докторів наук з державного управління В.М.Мартиненка, М.А. Латиніна, О.Ю. Амосова, Г.С. Одінцової, Т.М. Лозинської, О.Б. Коротич [1; 2; 3; 4].

Проблемам інвестиційного іміджу та інвестиційної привабливості країн присвячено велику кількість робіт учених-економістів та аналітиків, зокрема це публікації В.Г. Федоренко [5], О.В. Гаврилюка [6], І.П. Мойсеєнко [7], К.А. Пріба [8] та багатьох інших. Проте слід зазначити, що накопичена практика вивчення проблематики щодо аналізу та оцінювання інвестиційної привабливості базових галузей економіки у тому числі залізничного транспорту та держави в цілому в українській науковій думці, хоча й позначається у збільшенні кількості наукових публікацій, але, на жаль, характеризується однотипністю підходів. Головна вада наявних досліджень полягає у відсутності системності, комплексності підходу та передбаченні очікуваних результатів. Крім того, серед вітчизняних досліджень досі не існує єдиної думки не тільки в питаннях того, як аналізувати та оцінювати інвестиційну привабливість залізничного транспорту, а й у питаннях визначення його як економічної категорії. Деякий вакуум виник у зв'язку з тим, що поки не існує чіткого визначення механізму стратегії державного управління інвестиціями в галузі. Вважається за необхідне визначити місце залізничного транспорту України у світовому рейтингу, надати додаткове наповнення поняттям «інвестиційний клімат» та «інвестиційна привабливість», оцінити їх дієвість та необхідність для транспортної галузі нашої держави, проаналізувати найбільш привабливі для потенційного вкладення іноземних та власних інвестицій в галузі економіки у тому числі залізничний транспорт та проаналізу-

вати основні нормативні акти, що мають захистити інтереси іноземних та власних інвесторів на території України.

Формування цілей статті (визначення завдання). Метою статті є визначення інвестиційної привабливості та інвестиційного клімату України під кутом зору найбільш привабливих з економічного та політичного погляду базових галузей, а також провести критичний аналіз нормативних актів, що захищають іноземні інвестиції у залізничній галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових матеріалів. Аналізу та оцінці інвестиційного клімату та привабливості України має передувати сучасне визначення зазначених понять.

Інвестиційний клімат країни – це система інвестиційних відносин та реальних дій, які формуються та реалізуються під впливом великої кількості взаємопов'язаних процесів економічного, політичного, соціально-психологічного, інноваційного, інфраструктурного, нормативно-правового, екологічного, кримінального характеру та відбивають перелік привабливих галузей економіки, у тому числі залізничного транспорту та сфери послуг. Ці процеси зображають:

- об'єктивно наявні можливості країни (регіону, галузі, підприємства) до інвестиційної діяльності (характеризується як інвестиційний потенціал);
- рівень очікуваної дохідності та проблемності інвестування в цей об'єкт (характеризується як інвестиційні ризики);
- наявні інвестиційні процеси в країні (характеризується як інвестиційна активність).

Отже, інвестиційний клімат країни – це система умов інвестиційної діяльності в країні, яка поєднує такі складові, як інвестиційний потенціал, інвестиційні ризики та інвестиційна активність її сфер економічної діяльності, галузей промисловості, транспорту та сфер послуг, а також окремих підприємств.

Основні категорії інвестиційної діяльності визначаються таким чином:

- інвестиційна активність об'єкта інвестування – інтенсивність залучення до нього інвестицій;

– інвестиційний потенціал об'єкта інвестування – це об'єктивно наявні можливості об'єкта конкурувати в умовах ринкових відносин серед інших подібних об'єктів-конкурентів з метою залучення інвестицій з урахуванням наявних економічних, соціальних та інших передумов, що є важливими для інвестиційної активності даного об'єкта. Тобто йдеться про вузьке значення поняття «інвестиційний потенціал». У широкому сенсі інвестиційний потенціал – це рівень можливостей залучення інвестицій та рівень соціально-економічного розвитку країни, її галузей та підприємств, який формується під впливом прямих іноземних та внутрішніх інвестиційних надходжень;

– інвестиційні ризики об'єкта інвестування умови, за яких можлива неповна або часткова реалізація інвестиційного потенціалу об'єкта інвестування через наявність негативних чинників внутрішнього та зовнішнього впливу.

Інвестиційна привабливість країни – це конкурентна позиція та імідж країни у світовому інвестиційному русі капіталів у порівнянні з іншими країнами, які залежать від рівня інвестиційного потенціалу та інвестиційних ризиків окремих її економічних та територіальних складових, тобто динаміки інвестиційного клімату країни.

Отже, інвестиційний клімат об'єкта інвестування зокрема залізничного транспорту визначається як його певний стан, а привабливість – це так звана «міміка» об'єкта інвестування, сигнал до інвестора, запрошення до інвестиційної діяльності. Діалектику інвестиційного процесу зображає закон взаємного переходу кількісних змін в якісні. Кількісні зміни інвестиційного клімату обумовлюють якісну зміну інвестиційної привабливості, яка в майбутньому може змінити інвестиційний клімат завдяки стрибку – переходу від старої якості до нової. Такий підхід дозволяє розрізнити інвестиційний клімат та інвестиційну привабливість не тільки за змістом, а й за місцем та часом реалізації.

Відносно інвестиційної привабливості залізничного транспорту України можна сказати, що вона має сприятливе для інвестиційних потоків географічне положення щодо Європи, Центральної Азії.

Транзитне положення України обумовлює досить широке коло можливостей залучення різноманітних інвестицій у виробничу та невиробничу сферу. Унікальними для інвестування вбачаються агропромисловий, курортно-рекреаційний комплексний, безумовно, залізнична галузь. Чорноморські порти, які не замерзають, стимулюють можливості транспортувати вантажі з південних до північних країн, із країн Балтії до Чорного моря та далі – до Близького Сходу. Тобто це якісно новий стимул формування та розвитку міжнародних транспортних коридорів. До цього можна додати наявність сухопутних кордонів із 8 країнами та понад 2 700-кілометрову берегову лінію. Центральне положення в Європі визначає наявність конкурентних переваг. Таким чином, в Україні доцільно активізувати виробництво як для потреб внутрішнього ринку, так та для цілей експорту в різних напрямках. Зазначене формує подвійні переваги, оскільки існує можливість організації інвестиційно привабливих об'єктів для подальшої реалізації частини продукції в Україні, а іншої – для вивезення за кордон, або надання сервісу транспортних транзитних послуг.

Якщо скласти рейтинг найбільш привабливих регіонів країни, то, безумовно, традиційно перше місце займуть Київ та Київська область завдяки їх розвиненій інфраструктурі та більш якісним освіті, побутовим та медичним послугам. Дніпропетровська область займатиме друге місце завдяки якості автомобільних шляхів та залізничних колій, гнучкості в установленні заробітної плати та здатності до сприйняття інновацій. Третє місце, з урахуванням потужності потенціалу індустрії, що певним чином галузево змінюється, посідатиме Харківська область завдяки потужним промисловим можливостям, традиційним інтеграційним зв'язкам та значному резерву робочої сили та великому потенціалові вищих навчальних закладів. Останнє місце належатиме Херсонській області, де найбільшого розвитку набуває аграрний сектор, куди поки що свої гроші іноземні та вітчизняні інвестори вкладають зовсім неохоче [5].

Відносно ж інвестиційного клімату України, виходячи з вищенаведених критеріїв,

можна сказати, що інвестиційний потенціал країни й в майбутньому залишатиметься досить потужним, завдяки тому, що вона має велику кількість підприємств різноманітних галузей, які потребують значного вливання інвестиційного капіталу. Завдяки цьому вони зможуть вийти на якісно нові рівні роботи, залучати нові технології у виробництві того чи іншого виду товарів або послуг.

Окреме місце щодо можливостей інвестиційного клімату займає залізничний транспорт. До стратегії державного управління інвестиціями належить розробка дієвого механізму реалізації останніх для створення у країні інфраструктури швидкісного та високошвидкісного пасажирського руху за основними напрямками, що мають поєднати столицю з містами мільйонниками такими, як Харків, Одеса, Дніпро, Донецьк, а також Львів, Запоріжжя та інші. Разом з цим постає питання державної підтримки щодо придбання за кордоном, або виробництва на власних потужностях рухомого складу для швидкісних залізниць. У питаннях інвестування як гарант дотримання відповідних договорів має виступати саме держава.

Проте перед Україною постає дуже велика кількість невирішених проблем, які заважають їй гідно конкурувати з країнами, які також потребують іноземних та внутрішніх інвестицій. Слід зазначити, що Україна не має відповідної нормативної бази, яка змогла б забезпечити захист іноземних та вітчизняних інвесторів. На жаль, не відповідає сучасним вимогам податкова система держави. В останні роки спостерігається значна політична нестабільність, що значною мірою відлякує потенційних інвесторів.

Отже, усе вищезазначене можна ідентифікуватися як інвестиційні ризики та невизначеність, тобто умови, за яких неможлива повна реалізація інвестиційного потенціалу України.

Повертаючись до проблем нормативного забезпечення захисту іноземних та вітчизняних інвестицій, слід зазначити, що існують нормативні акти, положення та закони, які регламентують діяльність іноземних інвесторів на території України та захищають їх власність, однак вони не

є дієвими та не гарантують загалом захист інвестиційних коштів.

Так, Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 року (ВВР, 1991 р., № 47, ст. 646) визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Він спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів та майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування народного господарства України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції.

Закон України «Про режим іноземного інвестування», зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 16 липня 1999 року (№ 997-XIV), визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, виходячи з цілей, принципів та положень законодавства України.

Проте численні порушення зазначених та інших законодавчих актів свідчать про необхідність ухвалення та дотримання більш дієвих нормативних актів, уніфікованих до міжнародних стандартів. Закони, які регламентують діяльність іноземних інвесторів на території України, були прийняті ще в 1990-х роках. З того часу відбулися значні зміни у фінансовому «житті» не тільки України, а й усього світу. Таким чином, нам треба вдосконалити стару або розробити нову, більш досконалу нормативну базу для діяльності іноземних та вітчизняних інвесторів на території нашої країни.

Висновки дослідження та перспективи подальших робіт у цьому напрямі. Україна має потенційну інвестиційну привабливість розвитку залізничного транспорту завдяки вигідному положенню в центрі Європи. Проте інвестиційний клімат країни залишається, на жаль, несприятливим для залучення іноземних та вітчизняних інвестицій. Це, перш за все, пов'язано з тим, що в країні нестійка політична ситуація, мають місце побоювання з боку капіталовкладників відносно некоректних умов роботи.

До негативних обставин слід віднести недостатній рівень захисту права власності, відсутність адаптованої до світо-

вих стандартів нормативної бази, яка повинна захистити не тільки інвестора, а й підприємство, що використовує іноземні та вітчизняні інвестиції. Зазначимо також та низький рівень корпоративної культури. Зазначене буде предметом подальших досліджень.

Вбачається за необхідне розробити дієвий механізм стратегії державного управління інвестиціями та забезпечити їх недоторканість та дієвість.

Список використаної літератури:

1. Дехтяр А.О., Амосов Щ.Ю., Латинін М.А. Реалізація політики інноваційно-інвестиційного розвитку економіки на регіональному рівні: монографія / за загальною редакцією А.О. Дегтяря. Харків : Вид-во Хар РІ НАДУ «магістр», 2008. 144 с.
2. Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : монографія / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, С.В. Майстро та ін.; за загальною редакцією М.А. Латиніна. Харків : Видавництво Хар РІ НАДУ «магістр», 2011. 276 с.
3. Корженко В.В., Мельтюхова Н.М., Одінцова Г.С. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України : державно-управлінські виміри : монографія / За загальною редакцією В.В. Корженка та Н.М. Мельтюхової. Харків : Видавництво Хар РІ НАДУ «магістр», 2007. 244 с.
4. Коротич О.Б. Комунікації у державних інституціях : навчальний посібник . Харків : Видавництво Хар РІ НАДУ «магістр», 2012. 200 с.
5. Федоренко В. Г. Інвестування : Підручник. 2-ге вид., переробл. та доп. Київ : Алерта, 2008. 448 с.
6. Гаврилук О.В. Інвестиційний імідж та інвестиційна привабливість України. *Фінанси України*. 2008. № 3. С. 79–93.
7. Мойсеєнко І.П. Інвестування : Навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 490 с.
8. Пріб К.А. Інвестування : Навч. посібник для дист. навчання / За наук. ред. М.Ю. Коденської. Київ : Університет «Україна», 2007. 259 с.

Дейнека О. Г., Нестеренко А. С., Сребранец В. В. Методологические подходы к стратегии государственного управления инвестиционной привлекательности железных дорог Украины

В статье рассмотрены современные подходы к государственному управлению инвестиционных процессов, происходящих в железнодорожной отрасли, предоставлено определение трансформации понятий «инвестиционная привлекательность» и «инвестиционный климат», проведен их анализ и критически проанализированы нормативную базу, которая обеспечивает деятельность иностранных и отечественных инвесторов в условиях ожидаемых финансово-экономических потрясений на железнодорожном транспорте.

Ключевые слова: государственное управление, инвестиционная привлекательность, государственный бюджет, инвестиционная активность, инвестиционный потенциал.

Deineka O., Nesterenko A., Srebranets V. Methodological approaches to the strategy of public administration of investment attractiveness of railways of Ukraine

Modern approaches to the state management of investment processes taking place in the railway industry are considered. The definition of the transformation of concepts «investment attractiveness» and «investment climate» is presented, their analysis and critically analyzed the normative base ensuring the activity of foreign and domestic investors in the conditions of expected financial and economic shocks on rail transport.

Key words: state administration, investment attractiveness, state budget, investment activity, investment potential.

УДК 351:88

Л. М. Дубчак

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентіві України

МІЖНАРОДНА ПОЛІТИКА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

На підставі проведеного дослідження доведена необхідність посилення інтересу до вирішення на міжнародному рівні проблем захисту прав людини в умовах глобалізації. Охарактеризовано історію становлення універсальних і регіональних механізмів захисту прав людини на міжнародному рівні. Визначено основні нормативно-правові акти, котрі є визначальними для формування як міжнародної, так і внутрішньодержавної політики кожної держави, що регулюють сферу захисту прав людини. Висвітлено еволюцію становлення міжнародних стандартів у сфері дотримання прав людини, верховенства права та плюралістичної демократії. Проаналізована парадигма та принципи Доброго врядування, яка стала пропагуватися з 80-х рр. ХХ ст., де в основу покладена ідея досягнення високих стандартів верховенства права та захисту прав людини, плюралістичної демократії та демократії участі.

Ключові слова: права людини, глобалізація, міжнародна політика у сфері захисту прав людини, захист прав людини.

Постановка проблеми. Важливим завданням, яке нині стоїть перед світовим цивілізованим співтовариством, є вирішення проблеми захисту прав людини в умовах загроз гібридних воєн, які нависають над людством. Особливо складним вирішення цього завдання є в умовах глобалізаційних процесів.

Хоча витоки епохи глобалізації сягають ще XV – XVI ст. ст., із часів великих географічних відкриттів, остаточно вона сформувалася в науково-технічну еру на зламі 80–90-х років ХХ ст., коли стали відносно відкритими кордони країн постсоціалістичного простору та третього світу.

Процес глобалізації був викликаний історичними передумовами, і значну роль тут зіграли воєнні депресії ХХ ст. Вирішальне значення мала саме II світова війна, після закінчення якої перед світовим співтовариством постала необхідність пошуку шляхів подолання наслідків війни та забезпечення миру у світі, в результаті чого відбулося створення військового політичного союзу провідних учасників антигітлерівської коаліції з метою боротьби з нацистською Німеччиною та наступного повоєнного мирного урегулювання кон-

флікту. До цього часу історія ще не знала такого глобального об'єднання в мирних цілях. Саме відтоді активізувався розвиток міжнародної політики в напрямку досягнення миру у світі та забезпечення міжнародної безпеки, що відбувалося через посилення інтересу світової спільноти до вирішення питання захисту прав людини та громадянина. На сьогодні на рівні розвитку міжнародних відносин ці питання ще залишаються відкритими для вирішення, привертаючи увагу науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження поставлених перед авторами завдань потребувало аналізу міжнародного законодавства у сфері регулювання питань захисту прав людини та громадянина. У статті проаналізовано нормативно-правові документи, котрими закріплюється та регулюється реалізація парадигми доброго врядування на сучасному етапі.

Також автор звернулася до наукових публікацій П. Рабіновича, Томаша Юрчика, в котрих розкриваються певні проблеми регулювання сфери захисту прав людини на міжнародному рівні в умовах глобалізації. Викладена в зазначених публікаціях проблематика сприяла вирішенню поставлених в актуальній статті завдання.

Мета статті – довести необхідність створення універсальних і регіональних механізмів захисту прав людини на міжнародному рівні в умовах глобалізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день процес глобалізації супроводжується широким ламанням кордонів між державами у сфері соціальних, політичних та економічних відносин, масштабною інтеграцією в господарчій сфері шляхом розширення торгових та інвестиційно-виробничих зв'язків, відкриттям та розширенням торгово-економічних ринків, збільшенням міграції, яка часто набуває неконтрольованих масштабів. Це сприяє лібералізації у відносинах між різними суб'єктами міжнародних відносин (групами держав, державами, народами, націями) для створення єдиного економічного ринку заради інтернаціоналізації світової економіки. Звісно, це позитивний напрям світової еволюції, оскільки долає кордони між окремими одиницями світового розвитку.

Засобом досягнення прогресу на цьому шляху став широкомасштабний науковий, технічний та організаційний прогрес, зокрема розвиток інформаційних технологій, систем комунікацій, що посилює можливість координації міжнародних зв'язків та співпраці.

Загалом, позитивна мета глобального об'єднання в забезпеченні миру та досягненні міжнародної безпеки досягається часто і негативними способами, зокрема із застосуванням насильницьких засобів господарського та цивілізаційного розвитку, що породжує багато політичних, економічних і правових проблем, пов'язаних між собою причинно-наслідковим зв'язком. Тут можна відзначити локальні перенаселення, загрозу екології, поширення епідемій та соціально-небезпечних хвороб (нарко-, алко- та інших залежностей), тероризм, ріст злочинності тощо.

Відповідно, спочатку позитивна мета об'єднання заради миру формує передумови нових небезпек та конфліктів. Тому в науковій літературі в глобалізації відзначають діалектичний зв'язок антиномічних процесів (*глобалізація – фрагментаризація, інтеграції – дезінтеграція, глобаліза-*

ція – регіоналізація, гомогенізація – диференціація, глобальність – локальність).

У зв'язку з цим, поряд із необхідністю глобального об'єднання заради досягнення глобальних цілей у забезпечення сталого розвитку, миру, демократії та безпеки та створення спільної концепції міжнародного розвитку, необхідна також розвинена внутрішньодержавна політика кожної держави в напрямку збереження національної ідентичності та дотримання прав людини і громадянина.

Таким чином, кожна держава, з одного боку, беручи за основу внутрішньодержавні інтереси, а з іншого – тримаючи орієнтир на глобальні процеси об'єднання, має звернути особливу увагу на захист прав людини. Держава є основним інструментом забезпечення прав людини, і на неї покладені в цій сфері значні зобов'язання. Це підтверджується всіма міжнародно-правовими актами про права людини.

Розроблення механізмів захисту прав людини в міжнародному праві започатковано було в XIX ст. Однак тоді ще не існувала систематизована процедура захисту прав людини, що забезпечувалася б міжнародним правом, тобто не було ще розроблено комплексних механізмів захисту прав людини.

Важливими кроками на шляху досягнення поставленої мети в регулюванні захисту прав людини стало підписання Декларації Об'єднаних Націй представниками 26 держав під час Вашингтонської конференції, яка відбулася 22.12.1941 – 14.01.1942 р., та створення Організації Об'єднаних Націй під час конференції в Сан-Франциско 24 жовтня 1945 року на підставі Хартії Об'єднаних Націй.

Основу розвитку універсальних і регіональних механізмів захисту прав людини було закладено в концепції Статуту Організації Об'єднаних Націй [8, с. 33]. Серед основних нормативно-правових актів, котрі є визначальними для формування як міжнародної, так внутрішньодержавної політики кожної держави, що регулюють сферу захисту прав людини, є Статут Організації Об'єднаних Націй (від 26.06.1945 р.), Загальна декларація прав

людини (від 10.12.1948 р.), Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (від 4.11.1950 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.) тощо.

Загалом, історію міжнародної правової кодифікації системи захисту прав людини слід розпочати орієнтовно по завершенні Другої світової війни, з моменту ухвалення 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй Загальної декларації прав людини. Ця Декларація стала важливим документом у міжнародному праві, котрий визначав перед державами-членами ООН міжнародні стандарти правової системи, яка мала стати еталоном національним позитивно-правовим системам. Про це говорить в преамбулі документу: «Генеральна Асамблея проголошує цю Загальну декларацію прав людини як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод і забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їхньою юрисдикцією» [2].

Згідно із Загальною декларацією прав людини, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, «Всі люди народжуються свободними і рівними у своїй гідності і правах» (ст. 1), та «кожна людина повинна бути наділена всіма правами і всіма свободами, <...>, без будь-якої розбіжності, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища» (ст. 2) [2].

Таким чином, уже з початку 1949 року Рада Європа постановила розробити міжнародні стандарти у сфері дотримання прав людини, верховенства права та плюралістичної демократії. З огляду на згоду всіма країнами нормативно закріпити на міжнародному рівні проблему регулю-

вання захисту прав людини, що засвідчено в Загальній декларації прав людини, та відпрацювання конкретних запобіжних заходів у напрямку забезпечення захисту прав людини, все ж Загальна декларація не стала каталогом прав людини. Тобто цей документ відкрив шлях до широкого співробітництва у сфері популяризації прав людини у світі. Загальна декларація прав людини лише започаткувала процес кодифікації і розвитку міжнародного права у вирішенні питання визначення прав людини.

Загалом права людини в Декларації поділяються на декілька груп:

- особисті права (фундаментальні), зокрема: право на життя, свободу і безпеку, заборона неволі, тортур та жорсткого нелюдського ставлення, що принижують гідність людини або її трактування, право на юридичне визнання особистості перед законом і на можливості рівного правового захисту, право на судовий захист в разі порушення основних прав людини, які надаються внутрішнім юридичним правом, заборона довільного позбавлення свободи, право на справедливий суд, принцип презумпції невинності, право на захист, право на недоторканість приватного життя, повагу до сімейного життя, право на таємницю листування, право на свободу пересування, право пошуку притулку, право на вступ до шлюбу, право на власність, свободу думки, совісті і релігії;

- права політичні (цивільні), зокрема: право на громадянство, свободу слова, свободу зібрань та асоціацій, право на участь в управлінні країною і доступ до суспільних функцій і демократичних виборів;

- права економічні, соціальні та культурні: право на працю, право на справедливу винагороду за працю, захист від безробіття, право створювати і вступати в торгові стосунки, право на відпочинок і дозвілля, право на гідний рівень життя, медичне обслуговування, соціальне забезпечення, право матері і дитини, право на освіту, право на культуру [2].

Таким чином, загальний стандарт викладених у Декларації нормативно-правових принципів і положень мав стати точкою відліку будівництва в широкому географічному просторі мирного світового

супільства і недопущення війни. Таке значення Загальної декларації прав людини у започаткуванні процесу пришвидшення захисту прав людини в політичному і правовому сенсі підкреслював голова Комісії ООН із прав людини Е. Рузвельт під час свого виступу на III сесії Генеральної Асамблеї ООН 110 грудня 1948 р.: «Схвалюючи Загальну декларацію з прав людини, надзвичайно важливо пам'ятати про основоположність документу <...> це декларація основних принципів прав людини та свобод, яка має бути схвалена Генеральною Асамблеєю формальним голосуванням її членів та повинна служити загальним стандартом для досягнення всіма народами всіх держав» [5].

У подальшому зміст Загальної Декларації прав людини був деталізований у семи Конвенціях ООН, в яких конкретизувалися стандарти прав людини:

- Міжнародний білль про права людини (спочатку до нього належали, окрім самої Загальної декларації прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Факультативні протоколи до нього);

- Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, (прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р., набрав чинності 3 січня 1976 р.);

- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (прийнята Генеральною Асамблеєю 21 грудня 1965 р., набула чинності 4 січня 1969 р.);

- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (прийнятий в 1979 р. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй);

- Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання (прийнята ООН в 1984 р., набула чинності в 1987 р.);

- Конвенція про права дитини (прийнята резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1989 р.).

Особливу роль у правовому регулюванні проблеми захисту прав людини відіграли Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, які ввійшли в життя в 1976 році.

Обидва міжнародні документи стали загальнообов'язковими в питаннях міжнародного права, хоча в цих документах, на відміну від Загальної декларації прав людини, не містилися положення про право на власність та на пошук притулку. Однак у цих документах наголошувалося на праві на гуманне поводження та повагу до гідності особи, заборону позбавлення свободи, на правах дитини, етнічних, релігійних або мовних меншин, праві на життя, заборону рабства і примусової праці, право на недоторканість приватного життя, на власні погляди і свободу віросповідання, заборону дискримінації.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права містять положення щодо загальних принципів захисту прав людини, а саме: надання всім народам права на самовизначення, що виражається у свободі вибору політичного статусу і визначення економічного розвитку, в тому числі розпоряджатися самостійно своїм багатством [8, с. 33].

Нині ж до складу означеного Міжнародного білля про права людини включають також:

- Міжнародну конвенцію про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей (від 18.12.1990 р.);

- Міжнародну конвенцію про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (конвенція ООН, прийнята в 2006 р., набрала чинності 23 грудня 2010 р.);

- Конвенцію про права осіб з інвалідністю (Конвенція ООН від 13.12.2006 р.).

Ряд учених схильні вживати саме поняття «стандарти прав людини» [5]. З поняттям «стандарти прав людини» пов'язують саме ті норми права, котрі складають зміст міжнародних нормативно-правових актів, котрі закріплюють визначені людством надбання права. З 80-х рр. XX ст. за рекомендації Світового банку, Міжнародного валютного фонду, ПРООН та Організації економічного співробітництва та розвитку у світі пропонується парадигма та принципи Доброго врядування (англ. Good Governance). Це стало інструментом досягнення країнами цілей розвитку за умов глобалізації, швидких змін контексту, кризових про-

явів природного, техногенного чи політичного характеру в забезпеченні сталого розвитку. Серед основних цілей виділяються, зокрема: досягнення високих стандартів верховенства права та захисту прав людини, плюралістичної демократії та демократії участі, що стало невід'ємними характеристиками сучасності.

Нормативне регулювання впровадження доброго врядування започатковане було зі схвалення у 2005 році 14-ою сесією Європейської конференції міністрів держав-членів Радів Європи Будапештської декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях та Плану дій щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівні. Принципи доброго врядування також були закріплені у Варшавській декларації Третього саміту глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, прийнятій 17 травня 2005 р.

У 2007 р. на 15-й сесії Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, була схвалена Валенсійська декларація «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик» і Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка була розроблена Радою Європи, включно з переліком 12-ти принципів доброго демократичного врядування.

26 березня 2008 року Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1022 засіданні схвалив Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні і запропонував державам-членам Ради Європи слідувати її положенням. На підтримку зазначеного документу у 2009 році на 16-й сесії Європейської конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне врядування, була прийнята Утрехтська декларація «Добре місцеве і регіональне врядування у нестабільні часи: запорука змін» [1].

5 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи під час 1190 засідання прийняв рішення щодо необхідності на європейському, національному та місцевому рівнях вжити заходів та розглянув шляхи сприяння впровадженню 12 принципів доброго врядування.

Таким чином, згідно з парадигмою доброго врядування, верховенство права та захист прав людини є одні з дванадцяти важливих механізмів, котрі в умовах реалій XXI сторіччя дозволяють уникати значної кількості ризиків і досягати у найбільш прийнятні терміни та за найбільш прийнятний бюджет планових результатів, забезпечуючи тим самим оптимальну для всіх сторін якість публічного управління, динамічний розвиток та позитивні зміни у суспільстві [1].

Однак потрібно враховувати те, що міжнародні стандарти – це лише орієнтир. Тому тут визначені лише загальні умови регулювання в державній політиці, зокрема сфери захисту прав людини та громадянина. Отже, на державу повинні бути покладені зобов'язання підвищення національних стандартів і визначення конкретних інструментів впливу на їх гарантування та дотримання.

Основними особливостями державної політики у сфері захисту прав людини та громадянина демократичних держав є те, що вона формується у відповідності до сучасних викликів та потреб суспільства, враховуючи міжнародні стандарти, закріплені в міжнародних нормативно-правових актах.

Захист прав людини покладений як зобов'язання перед державою не лише на державні органи влади, але й на все громадянське суспільство, приватні структури, підприємства та кожного окремо громадянина. Тому в основі державної політики сучасної демократичної держави також має лежати завдання підвищення рівня правосвідомості та правової обізнаності. І лише міцна ефективна кооперація і двосторонній зв'язок держави та громадянського суспільства здатні забезпечити ефективне регулювання сфери захисту прав людини та громадянина.

Реалізацію зобов'язань у сфері захисту прав людини держава може здійснювати завдяки наділим керівним повноваженням у всіх сферах суспільної життєдіяльності через різні інструменти, в тому числі політичні. Так формується державна політика. Державна політика у сфері захисту прав людини формується в процесі свідомої, цілеспрямованої діяльності шляхом розроблення та прийняття управлінських

рішень у законодавчому процесі, організації їх виконання, регулювання соціальних процесів та підбиття підсумків цієї діяльності в системі публічного управління.

Висновки і пропозиції. Таким чином, важливим елементом у державній політиці сучасних держав є законодавча ініціатива парламентів з метою створення відповідного нормативно-правового забезпечення регулювання сфери захисту прав людини та громадянина і узгодження їх з міжнародними стандартами. В умовах глобалізації увага кожної держави повинна бути сконцентрована не лише на внутрішньому вимірі. Важливо також мати важелі впливу на вирішення цієї проблеми і на міжнародному рівні. Механізм забезпечення реалізації цих завдань полягає в необхідності узгодженості внутрішньодержавних стандартів із міжнародними, що досягається через ратифікацію міжнародних договорів.

Безпосередніми важелями контролю за дотриманням прав людини на міжнародному рівні є створення інституцій та механізмів контролю, які мають реагувати на порушення міжнародних норм у сфері прав людини і запроваджувати заходи щодо їх усунення.

Перспективою подальших досліджень можуть стати науково-теоретичні та науково-прикладні дослідження й розробки, зміст яких більш детально та широко дозволить проаналізувати необхідність та ефективність реалізації новітніх підходів до визначення механізмів регулювання сфери захисту прав людини в умовах глобалізації.

Список використаної літератури:

1. Бенчмаркінг доброго врядування : практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
2. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217А(III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948. *ООН. Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948 р.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи. Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
4. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. *ООН. Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 р.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
5. Рабінович П., Венецька О. Міжнародні стандарти прав людини: загальні ознаки, класифікація. *Загальні проблеми правової науки.* 2012. Вісник № 4 (71). С. 12–28. URL: file:///C:/Users/Serg/Downloads/vapny_2012_4_4.pdf
6. Резолюція Генеральної Ассамблеї ООН 41/120 «Установление международных стандартов в области прав человека». URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/496/28/IMG/NR049628.pdf?OpenElement>
7. Статут Організації Об'єднаних Націй ООН. Статут, Міжнародний документ від 26.06.1945 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010
8. R. Kuźniar. Prawa człowieka. *Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe.* Warszawa 2000. S. 12.

Дубчак Л. Н. Международная политика защиты прав человека в условиях глобализации

На основании проведенного исследования доказана необходимость усиления интереса к решению на международном уровне проблемам защиты прав человека в условиях глобализации. Охарактеризована история становления универсальных и региональных механизмов защиты прав человека на международном уровне. Определены основные нормативно-правовые акты, которые являются определяющими для формирования как международной, так и внутригосударственной политики каждого государства, регулирующих сферу защиты прав человека. Освещена эволюция становления международных стандартов в сфере прав человека, верховенства права и плюралистической демократии. Проанализирована парадигма и принципы Доброго управления, которые стали пропагандироваться с 80-х гг. XX в., где в основу положена идея достижения высоких стандартов верховенства права и защиты прав человека, плюралистической демократии и демократии участия.

Ключевые слова: права человека, глобализация, международная политика в сфере защиты прав человека, защита прав человека.

Dubchak L. International policy of human rights protection in the conditions of globalization

On the basis of the study, the need to increase interest in solving the problems of human rights protection at the international level in the conditions of globalization has been proved. The history of the establishment of universal and regional mechanisms of human rights protection at the international level is characterized. The basic legal acts, which are crucial for the formation of both the international and national policies of each state that regulate the sphere of human rights protection, are defined. The evolution of international standards in the field of observance of human rights, rule of law and pluralistic democracy is highlighted. The paradigm and principles of Good Governance, which has been promoted since the 80's of the twentieth century, has been analyzed. They are based on the idea of achieving high standards of the rule of law and human rights protection, pluralistic democracy and participatory democracy.

Key words: *human rights, globalization, international politics in the field of human rights protection, protection of human rights.*

А. В. Король

лікар-травматолог
МТП № 1 м. Львова

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАНДАРТИЗАЦІЄЮ НАДАННЯ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується сучасний стан стандартизації надання екстреної медичної допомоги в Україні. Визначено основні проблеми процесу розроблення національних клінічних протоколів надання екстреної медичної допомоги. Розглянуто основні типи міжнародних клінічних протоколів: BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS і шляхи їх адаптації та імплементації в Україні. Надано рекомендації щодо можливих напрямів покращення функціонування національної системи екстреної медичної допомоги.

Ключові слова: державне управління, екстрена медична допомога, міжнародні клінічні протоколи, механізм державного управління, Міністерство охорони здоров'я України, публічні органи влади, стандарти надання медичної допомоги, BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS.

Постановка проблеми. Згідно з офіційними прогнозами, функціонування ефективної системи надання екстреної медичної допомоги в державі зберігає щороку життя близько 10 тисяч її громадян, здоров'я і працездатність – понад 200 000 особам, сприяє запобіганню інвалідності у понад 30 000 осіб переважно працездатного та репродуктивного віку [7, с. 4].

Серед основних проблем недостатньої ефективності системи надання екстреної медичної допомоги виокремлюють і якість існуючих національних стандартів її надання, зокрема щодо використання постулатів доказової медицини в процесі їх створення.

Метою статті є виокремлення основних напрямів удосконалення державного управління стандартизацією надання екстреної медичної допомоги в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання державного управління сферою охорони здоров'я були предметом наукових досліджень таких українських учених: Н.В. Авраменко, Я.П. Базилевича, В.Д. Бакуменка, М.М. Білинської, р.В. Богатирьової, Ю.В. Вороненка, І.Д. Герича, З.С. Гладуна, р.Ю. Грицька,

Д.М. Джафарової, Є.Х. Заремби, В.В. Загороднього, А.Б. Зіменковського, В.М. Князевича, Б.Б. Лемішка, В.М. Лехан, Л.Ф. Матюхи, В.Ф. Москаленка, З.О. Надюка, Я.Ф. Радиша, В.В. Руденя, О.І. Сердюка, І.М. Солоненка, М.К. Хобзея, О.І. Черниш, Н.П. Ярош та ін.

Безпосередньо питанням адаптації міжнародних клінічних протоколів і стандартизації надання екстреної медичної допомоги присвячені дослідження [1–3] М.Р. Барішнікова, І.М. Зогий, В.Є. Ковригіної та ін.

Виклад основного матеріалу. На офіційній веб-сторінці Міністерства охорони здоров'я України, у статті від 28.02.2017 р., присвяченій реформі екстреної медичної допомоги, анонсувалися такі напрями проведення змін у цій сфері [9]:

- впровадження навчальної програми «Перший на місці події»;
- модернізація диспетчерської системи та створення колл-центру;
- розширення мережі підстанцій;
- створення відділень невідкладної допомоги;
- впровадження західних протоколів лікування;
- нові професії та стандарти навчання.

У цьому дослідженні нас зацікавили ініціативи МОЗ України щодо науково-методичної і навчально-методичної компонент механізму надання екстреної медичної допомоги.

Базовим механізмом державного управління якістю надання екстреної медичної допомоги є протоколи лікування. Вітчизняні протоколи лікування, як вважають експерти МОЗ України, є морально застарілими і такими, що потребують перероблення відповідно до сучасних досягнень доказової медицини [9]. У світовій практиці, у процесі надання екстреної медичної допомоги виокремлюють декілька загальноприйнятих організаційно-лікувальних протоколів таких дій, зокрема BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS. Нижче ми зупинимося на деяких із них.

BLS (Basic Life Support) (базова підтримка життєдіяльності) – це заходи базового рівня медичної допомоги, які використовуються для надання допомоги особам, що перебувають у небезпечному для життя стані внаслідок існуючих хвороб чи отриманих травм, доки такі особи не отримують повну медичну допомогу у відповідному медичному закладі. У багатьох країнах є такі затверджені рекомендації щодо забезпечення базової підтримки життєдіяльності, сформульовані органами управління в медичній сфері за участю професійних медичних асоціацій і/або лікувальних закладів. Ці рекомендації представлені у вигляді алгоритмів для лікування низки загрозливих для життя станів, таких як зупинка серцебиття, зупинка дихання, утоплення тощо. Працівникам деяких професій необхідно мати сертифікати проходження і здання навиків з BLS – рятувальникам, пожежникам, поліцейським, персоналу дитячих дошкільних закладів, вчителям, працівникам служби безпеки, соціальним працівникам, які працюють у лікарнях, а також водіям машин швидкої допомоги. Основним завданням BLS є подовження часу пацієнтам до прибуття медичних працівників, здатних надати ALS. Важливим позитивним фактором є наявність автоматизованого зовнішнього дефібрилятора (AED – automated external defibrillator).

ILS (Immediate Life Support) (невідкладна підтримка життєдіяльності) – це заходи з надання невідкладної медичної допомоги пацієнтам, що перебувають у загрозливому для життя стані. Заходи підтримки життєдіяльності можуть надава-

тися таким персоналом: лікарями загальної практики – сімейної медицини, лікарями кабінетів поліклініки, стоматологічних кабінетів, аптек до моменту прибуття фахівців екстреної медичної допомоги.

ALS (Advance Life Support) (кваліфікована підтримка життєдіяльності) (подальші спеціалізовані реанімаційні заходи) – набір рятувальних протоколів, які розширюють BLS (базову підтримку життєдіяльності) для наступної підтримки кровообігу і забезпечують прохідність дихальних шляхів і достатню вентиляцію легень.

Багато фахівців охорони здоров'я навчені застосовувати певні форми ALS. У позалікарняних умовах підготовка фахівців з невідкладної медичної допомоги, фельдшерів або медиків зазвичай забезпечують цей рівень медичної допомоги. Є певні відмінності у підготовці фахівців, які здатні здійснювати протоколи ALS у різних країнах. Наприклад, Канадські фельдшери можуть бути сертифіковані як в ALS (Advance Care Paramedic-ACP), так і в базовому життєзабезпеченні (Paramedic-PCP).

Фахівці з екстреної медицини (EMTs – emergency medical technicians) часто є кваліфікованими фахівцями з ALS, хоча вони можуть використовувати дещо модифіковану версію медичних протоколів. У Сполучених Штатах послуги фельдшерського рівня називаються власне «Розширена підтримка життєдіяльності» (Advanced Life Support) (ALS). Послуги, які надають основні фахівці з екстреної медицини, називаються «Базова підтримка життєдіяльності» (Basic Life Support) (BLS).

Бригади, в складі яких є кваліфіковані фахівці з екстреної медицини, можуть називатися LALS (Limited Advanced Life Support) (обмежена кваліфікована підтримка життєдіяльності), ILS (Intermediate Life Support) (проміжна підтримка життєдіяльності) чи просто ALS (Advanced Life Support) (кваліфікована підтримка життєдіяльності), залежно від штату США.

В Ірландії, наприклад, рівень протоколу ALS забезпечується кваліфікованим парамедиком (Advanced Paramedic). Кваліфікований парамедик є найвищим кваліфікаційним рівнем (6 рівень) у стаціо-

нарному догляді в Республіці Ірландія на основі стандартів, установлених PHECC (Pre-Hospital Emergency Care Council (www.phecit.ie)) (Рада долікарської екстреної медичної допомоги), ірландським регулюючим органом для долікарської допомоги та послуг швидкої допомоги. У медичних закладах (лікарнях) протоколи ALS зазвичай надаються скоординованою групою лікарів і медсестер із залученням вузькопрофільних лікарів.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що загалом протоколи ALS застосовуються на долікарняному і ранньому лікарняному етапах лікарями і/або парамедиками.

ATLS (Advance Trauma Life Support) (кваліфікована підтримка життєдіяльності, ушкодженої внаслідок травми) – за своєю суттю це навчальна програма, розроблена Американською колегією хірургів (American College of Surgeons (www.facs.org)) для фахівців (лікарів) в наданні допомоги постраждалим у разі травми. Є такі ж програми, що розроблені для середнього медичного персоналу і парамедиків. Найрозповсюдженіша їхня назва – Early Management of Severe Trauma (EMST) (Раннє лікування важкої травми) (інший переклад – «Невідкладна допомога важким травматологічним хворим») поза кордонами США. Особливістю цього курсу є його орієнтування на надання медичної допомоги медичною командою, яка складається з лікаря і медсестри. Лейтмотивом EMST є швидкість виявлення важких травм, що загрожують життю пацієнта, і поетапність надання відповідної медичної допомоги.

Аналогом і своєрідним продовженням ATLS є розроблена у Великобританії програма Anaesthesia Trauma and Critical Care (ATACC) [<http://www.atacc.net/>]. Ця програма призначена для лікарів, які вже пройшли базовий курс ATLS і практикуються у подальшому веденні пацієнтів.

Аналогічні протоколи застосовуються і в процесі надання екстреної медичної допомоги за іншої патології чи умовах. Наприклад, Advance Cardiac Life Support (ACLS) (Кваліфікована підтримка життєдіяльності у випадку серцево-судинної патології), Pediatric Advance Life Support (PALS) (Кваліфікована підтримка життє-

діяльності дітей), Critical Care Emergency Medical Transport Program (CCEMP) (Програма інтенсивної терапії під час медичного транспортування) [<http://ehs.umbc.edu/CE/CCEMP-P/>] та інші.

Надання екстреної медичної допомоги здійснюється послідовно на таких етапах: домедичної допомоги; долікарської медичної (догоспітальної) допомоги; лікарської медичної (догоспітальної) допомоги. Її можуть надавати (відповідно до етапу надання) різні фахівці: лікарі, медичні сестри, парамедики. Нагадаємо, що професію «Парамедик» та «Екстрений медичний технік (EMT)» внесено до національного класифікатора України ДК 003:2010, що затверджено Наказом Мінекономрозвитку № 1542 від 26.10.2017 р. «Про затвердження Зміни № 6 до національного класифікатора України ДК 003:2010» [6]. Кваліфікаційні вимоги до цих професій затверджені Наказом МОЗ України від 09.08.17 р. № 918 «Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я»[4].

Треба зазначити, що згідно з Наказом МОЗ України № 1422 «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 року № 751» були внесені зміни до Методики розробки та впровадження медичних стандартів (уніфікованих клінічних протоколів) медичної допомоги на засадах доказової медицини. Недостатня ефективність і доказовість старих уніфікованих протоколів лікування, неоднозначність трактування препаратів для вибору оптимального курсу лікування (наявність можливості корупційного складника з боку фармацевтичних компаній, зацікавлених у «просуванні» власне «свого» препарату в протокол лікування) спонукали МОЗ України вжити заходів щодо покращення надання медичної допомоги і медичних послуг громадянам. Цим наказом зупинено подальше розроблення національних протоколів, які базуються переважно на емпіричних власних спостереженнях їхніх розробників, і вказані напрями впровадження міжнародних уніфікованих клінічних протоколів (базуються на принципах доказової медицини). У додатках до цього

Таблиця 1

Перелік джерел клінічних настанов

№ з/п	Категорія	Назва бази	Офіційний Інтернет-ресурс
1	Серцево-судинні захворювання	American College of Cardiology	http://www.acc.org/
		American Heart Association	http://news.heart.org/
		European Society of Cardiology	http://www.escardio.org/
2	Травма	Brain Trauma Foundation (BTF)	https://www.braintrauma.org/ http://www.trauma.org/
		Eastern Association for the Surgery of Trauma	https://www.east.org/
		Western Trauma Association	https://westerntrauma.org/
3	Невідкладна медична допомога	American College of Emergency Physicians	https://www.acep.org/
		The National Association of Emergency Medical Technicians (NAEMT)	http://www.naemt.org/
		The National Association of State EMS Officials	https://nasemso.org/
		The European Society for Emergency Medicine	http://eusem.org

Адаптовано автором на основі [5, дод. 4]

наказу вказаний перелік Інтернет-ресурсів, на яких можна ознайомитися з клінічними протоколами, схваленими і такими, що повсюдно використовуються міжнародною медичною спільнотою. Зокрема, щодо надання екстреної медичної допомоги наводяться такі сайти (Таблиця 1).

Використання уніфікованих лікувальних протоколів у процесі надання медичної допомоги і послуг громадянам надає переваги не лише пацієнтам і лікарям, але й усій національній системі охорони здоров'я. Фахівці до таких переваг відносять [10]:

а) підвищення ефективності роботи шляхом стандартизації надання медичної допомоги і послуг пацієнтам і оптимізації вартості лікування;

б) підвищення рівня довіри до національної системи охорони здоров'я зокрема та держави загалом.

Відповідальним за ведення реєстру медико-технологічних документів, матеріально-технічне та організаційно-методичне забезпечення навчання членів мультидисциплінарних груп, інформаційний та методичний супровід розроблення медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги на засадах доказової медицини, відповідно до наказу МОЗ України № 751 від 28.09.2012 р. (зі змінами) [8], визначено державне підприємство «Державний експертний центр Міністерства охорони здоров'я України».

Висновки і пропозиції. У статті досліджено сучасний стан стандартиза-

ції надання екстреної медичної допомоги Україні. Визначено основні проблеми процесу розроблення національних клінічних протоколів надання екстреної медичної допомоги. Розглянуто основні типи міжнародних клінічних протоколів: BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS і шляхи їх адаптації та імплементації в Україні. Надано рекомендації щодо можливих напрямів покращення функціонування національної системи екстреної медичної допомоги.

Таким чином, рекомендовано, крім процесу адаптації та імплементації міжнародних протоколів, здійснити заходи щодо експертного перегляду і корекції існуючих національних стандартів надання екстреної медичної допомоги.

Список використаної літератури:

1. Баришніков М.Р. Міжнародне медичне право та його вплив на медичне законодавство України. *Ліки України*, 2008. № 6. С. 188–190.
2. Зогий І.М. Міжнародно-правові стандарти медичної допомоги та законодавство України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&Image_file_name=PDF%2Fapdp_2011_57_38.pdf&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1
3. Ковригіна В.Є. Міжнародно-правова регламентація екстреної медичної допомоги в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015.

- Випуск 3–2. Том 4. Ч. 2. С. 236–243. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_4-2/45.pdf
4. Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я»: Наказ МОЗ України № 918 від 09.08.2017 р. URL: <https://medprosvita.com.ua/nakaz-moz-ukrayini-vid-09-08-17-r-918-pro-vnesennya-zmin-do/>
 5. Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 року №751: Наказ МОЗ України № 1422 від 29.12.2016 р. *Офіц. вісн. України*. 28.04.2017 р. 2017 р. № 34. С. 163. Ст. 1103. Код акта 85835/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0530-17>
 6. Про затвердження Зміни № 6 до національного класифікатора України ДК 003:2010: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1542 від 26.10.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1542731-17>
 7. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету України, виділених Міністерству охорони здоров'я України на створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги: бюлетень. Київ: Рахункова палата України, 2010. 38 с.
 8. Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України: Наказ МОЗ України № 751 від 28.09.2012 р. *Офіц. вісн. України*. 21.12.2012 р. 2012. № 95. С. 145. Ст. 3857. Код акта 64805/2012. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2001-12/page>
 9. Реформа екстреної медичної допомоги: працювати, щоб рятувати життя. URL: <http://moz.gov.ua/article/news/reforma-ekstrenoi-medichnoi-dopomogi-pracjuvati-schob-rjativati-zhittja>
 10. Чому доказові клінічні протоколи – це важливо? URL: https://nmapo.edu.ua/images/Novosti/10_01_18-5.pdf

Король А. В. Пути совершенствования государственного управления стандартизацией предоставления экстренной медицинской помощи в Украине

В статье исследуется современное состояние стандартизации оказания экстренной медицинской помощи в Украине. Определены основные проблемы процесса разработки национальных клинических протоколов оказания экстренной медицинской помощи. Рассмотрены основные типы международных клинических протоколов: BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS и пути их адаптации и имплементации в Украине. Даны рекомендации относительно возможных направлений улучшения функционирования национальной системы экстренной медицинской помощи.

Ключевые слова: государственное управление, экстренная медицинская помощь, международные клинические протоколы, механизм государственного управления, Министерство здравоохранения Украины, публичные органы власти, стандарты оказания медицинской помощи, BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS.

Korol A. Directions for improvement of public administration for standardization of emergency medical care in Ukraine

The article examines the current state of standardization of the provision of emergency medical care in Ukraine. The basic problems of the process of development of national clinical protocols for providing emergency medical aid are determined. The main types of international clinical protocols: BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS and ways of their adaptation and implementation in Ukraine are considered. Recommendations on possible directions for improving the functioning of the national emergency medical care system are given.

Key words: public administration, emergency medical aid, international clinical protocols, public administration mechanism, Ministry of Health of Ukraine, public authorities, medical care standards, BLS, ALS, ATLS, ACLS, PALS.

УДК 378.014:339.94

Т. О. Костюк

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

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО УЗГОДЖЕНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПОЛІТИК ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Стаття відображає синергію державних та інституційних політик, спрямованих на розвиток та ефективне впровадження інтернаціоналізації вищої освіти в Україні. Окрім аналізу важливості гармонізації політики України з прийнятими в ЄС нормами, велику увагу приділено розробці рекомендацій щодо ефективності зусиль органів публічного адміністрування й інституційних практик інтернаціоналізації освітніх послуг.

Ключові слова: вища освіта, державне управління, інтернаціоналізація вищої освіти, комплекс рекомендацій, Україна.

Постановка проблеми. Державна політика відіграє ключову роль у розвитку потенціалу держави в тій чи іншій галузі, її конкурентоспроможності на світовому ринку, тому перебуває в полі постійної уваги як вузькогалузевих експертів, так і науковців, експертів. Вища освіта наразі потребує гнучкого і адекватного вимогам часу стилю державного управління у відповідності до умов національного, регіонального, світового розвитку та тенденцій, що повинно полегшити впровадження інтернаціоналізації вищої освіти (далі – ІВО). Національна стратегія інтернаціоналізації вищої освіти може стати для держави дієвим інструментом впливу шляхом залучення міжнародних дослідницьких ініціатив, корпоративних партнерства та сприяння мобільності студентських та факультетських талантів. Уряди можуть використовувати приховані сили, закладені у власні підсистеми та національну економіку шляхом сприяння міжнародному партнерству. Іноземні студенти сплачують кошти за навчання, збагачуючи і державну скарбницю, і освітню установу. Тому однозначно, що від чітких і вимірних результатів прийняття національної стратегії інтернаціоналізації виграють усі актори процесу ІВО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексна інтернаціоналізація – це зобов'язання, яке підтверджується діями, щоб сприяти міжнародній та порівняльній перспективі у навчальних, дослідницьких місіях вищої школи і лідерстві служіння. Вона формує інституційну політику, яка у свою чергу реалізовується в межах чинного законодавства та державної галузевої політики. У цьому аспекті важливим є розуміння й дотримання принципу всеохоплюючої інтернаціоналізації, яка стосується всього закладу вищої освіти (далі – ЗВО) і впливає не лише на все життя студентського містечка, а й на зовнішні структури організації, партнерства та відносини. Саме темі всеохоплюючої інтернаціоналізації присвячена праця Дж. Худзіка [3]. Глобальна реконфігурація економік, систем торгівлі, досліджень і комунікацій, а також вплив глобальних сил на місцеве життя різко розширюють необхідність всебічної інтернаціоналізації, мотивів і цілей, що керують нею. Маріндж Ф. та Фоскет Н. дослідили вплив глобалізацій цих тенденцій на університетське самоврядування і постачання освітніх послуг [4].

Закон України про вищу освіту визначає інтернаціоналізацію стратегічною метою і встановлює завдання ЗВО України активно впроваджувати її на практиці [1]. Крім цього нормативного документу ми

докладно вивчили нову Стратегію Уряду Франції «Ласкаво просимо до Франції» (2018 р.) та нововведення, затверджені новою редакцією Закону про вищу освіту Польщі (2018 р.) [2; 6]. Ці урядові ініціативи варті уваги, оскільки за короткий проміжок часу довели свою ефективність.

Мідлхерст Р. та Вудфілд С. у своїй праці «Responding to the internationalisation agenda: Implications for institutional strategy» докладно зупинились на вивченні інституційних наслідків ІВО. Матеріали дослідження лягли в основу пакету рекомендацій для ЗВО щодо ефективного впровадження ІВО [5].

Мета статті – на основі аналізу наукових праць та найкращих університетських практик країн-членів ЄС розробити пакет рекомендацій органам державного управління, які формують зміст вищої освіти та контролюють його виконання, а також запропонувати університетам практичні кроки для ефективної ІВО.

Виклад основного матеріалу. Країни-флагмани активної ІВО застосовували із самого початку різні стратегії і підходи до інтернаціоналізації, починаючи від ринкових механізмів в умовах конкуренції вищої освіти до централізації влади в питаннях вищої освіти та ступеню автономії ЗВО.

На практиці часто комбінують обидва підходи, поступово залучаючи уряди до формування і реалізації інституційних стратегій. Хоча питання та політика, пов'язані з інтернаціоналізацією, відрізняються між собою в різних країнах, типові питання взаємодії держава – університет стосуються процедури отримання віз, безпеки, можливості працевлаштування для іноземних студентів під час та/або після навчання, а також можливості для кар'єрного зростання.

Деякі країни мають усталену політику інтернаціоналізації, тоді як інші не мають національної стратегії чи рамок програм або все ще перебувають на ранній стадії розроблення політики ІВО.

В Україні ЗВО розробили власні стратегії ІВО попри відсутність загальнонаціональної такої Стратегії, часто зосереджуючись виключно на залученні іноземних студентів на навчання. Внаслідок цього

можуть виникнути невідповідності між національними та інституційними цілями, наприклад, національна політика щодо віз та імміграції може перешкодити інституційним зусиллям щодо залучення іноземних студентів.

Необхідно проводити різницю між національною освітньою політикою з міжнародним виміром (наприклад, програмами спільних дипломів) та державною політикою, яка орієнтована на всеохоплюючу ІВО, адже в такому випадку задіяні не лише провайдери освітніх послуг, а й державні установи, дотичні до реалізації ІВО: міграційні центри (ДМС України), безпекові органи (МВС та СБУ), тобто національна політика та конкретні цілі країни для інтернаціоналізації повинні бути добре узгоджені в межах всеохоплюючої політики. Наприклад:

- узгодженість між напрямками політики та освітніми цілями щодо інтернаціоналізації та пов'язаних з ними сфер політики. Наприклад, національна програма стипендій для іноземних студентів, яка в повній мірі відповідає цілям національної політики, ілюструє синергію між урядовою та інституційною політикою;

- стабільна ІВО через диверсифікацію видів діяльності з інтернаціоналізації та розширення мережі партнерських установ може забезпечити стратегічні вигоди і для ЗВО, і для міждержавних відносин, адже ІВО в даному випадку виступає інструментом популяризації системи вищої освіти, культури, історії країни;

- урядова політика може мати формотворчий вплив на формування ідеї ІВО того чи іншого ЗВО шляхом орієнтування в глобальному ландшафті освітніх установ з визначенням пріоритетних регіонів для вихідної мобільності, популяризації тієї чи іншої іноземної мови (в Україні за ініціативи та сприяння МОН проводять роки іноземних мов, 2019, приміром, оголошено роком французької мови), що стимулює інтенсифікацію відносин з урядами країн панування цієї мови і сприяє встановленню тісніших міждержавних контактів.

- забезпечення якості освітніх послуг з чіткими критеріями внутрішнього та зовнішнього моніторингу повинно бути пріоритетним завданням, це спільна відповідальність урядів і установ;

– синхронізація дій між ЗВО та органами державного управління в межах чітко визначеної національної стратегії інтернаціоналізації спонукає всіх акторів процесу мати чітке уявлення про глобальну вищу освіту, розуміти рушійні сили, здатні впливати на коливання попиту і пропозиції на ринку освітніх послуг (демографічні показники, безпекові питання, економічна стабільність, кон'юнктура ринку, попит ринку праці тощо), володіти іноземними мовами та ін.

Для вдалої і далекоглядної інтернаціоналізації органи державного управління повинні забезпечити нормативно-правову базу для реалізації ІВО, гарантувати прозорість процесу на державному та інституційному рівнях, сприяти належному врегулюванню фінансового аспекту впроваджуваної діяльності та її технічному та ресурсному забезпеченню.

Помилково ІВО асоціюється переважно з інвестиціями та економічним зростанням інституцій та держави. Насамперед це питання інтелектуальної власності держави, розширення горизонтів спільних досліджень, інноваційний розвиток, що є ще одним механізмом прирощення потенціалу держави на міжнародній арені.

Таким чином, беззаперечним видається факт нагальної потреби популяризувати і скрізь упроваджувати всеохоплюючу інтернаціоналізацію в Україні. ІВО повинно відбуватися в межах чітко визначеної державної Стратегії та інституційної стратегії, яка написана на основі державної, не суперечить їй, але може доповнювати і варіювати деякі аспекти, що витікає з принципу автономії ЗВО та профілю підготовки в ньому.

Крім того, на державному й інституційному рівнях слід гарантувати і демонструвати дотримання міжнародних і європейських норм у галузі вищої освіти, визнання результатів навчання/стажування за кордоном, соціальної відповідальності закладів освіти, спільних підходів до організації навчального процесу і досліджень, публікацій, наукової етики і авторських прав. Це, беззаперечно, сприятиме підвищенню позитивного іміджу держави на міжнародному рівні і впливовості в освітньо-науковій та науково-дослідній сферах.

Окрім того, що ІВО становить стратегічний вектор державного розвитку в сучасній Україні, вона визнана сьогодні ключовою стратегією розвитку будь-якого закладу вищої освіти незалежно від форми власності і підпорядкування. Проте, незважаючи на більш ніж тридцятирічну практику імплементації ІВО в Європі та розвинених країнах світу, українські ЗВО спрощено асоціюють цей процес лише з навчанням іноземних студентів. Натомість ІВО – це й інтернаціоналізація освітніх програм, й інтернаціоналізація «вдома», академічна мобільність, і програми подвійних дипломів, кампуси, літні школи, мовні курси тощо, цей процес має більш стратегічну мету, відкриває багато можливостей для ЗВО і може принести низку переваг для макро- (держави), мезо- (ЗВО) та мікро- (здобувачі освіти, академічна спільнота та штат ЗВО) рівнях.

Проте університети в Україні стикаються з низкою проблем, коли йдеться про управління інтернаціоналізацією. З метою запропонувати механізми ефективного впровадження ІВО ми узагальнили основні спільні для ЗВО з різною формою власності проблеми, але для недержавних університетів додаються пункти, винесені окремим списком.

Інституції можуть більш ефективно керувати інтернаціоналізацією в чотирьох основних сферах:

- 1) розуміння середовища, що впливає на інтернаціоналізацію;
- 2) розроблення стратегічного підходу;
- 3) оптимізація виконання;
- 4) моніторинг та оцінка.

У кожній із цих сфер існує низка різних заходів, до яких установи можуть вдатись, щоб підвищити свій потенціал з інтернаціоналізації, як зазначено нижче.

I. Розуміння середовища, що впливає на інтернаціоналізацію.

По-перше, слід розуміти цілі уряду (та відповідних суб'єктів) щодо інтернаціоналізації, як у країні, де акредитовано ЗВО, так і в інших країнах, що представляють інтерес для установи. Цілі на національному (або регіональному) рівні можуть включати:

- 1) міжнародний престиж національної системи освіти;

2) ширший доступ до більшої кількості різноманітних навчальних програм і кваліфікацій для вітчизняних та іноземних студентів;

3) економічні вигоди;

4) залучення обдарованої молоді до країни;

5) політична присутність.

По-друге, варто визначити, які елементи державної політики та регуляторного середовища – як у власній країні, так і в країнах, що становлять інтерес для установи – будуть впливати на інтернаціоналізацію (і якими способами), включаючи:

1) вищу освіту загалом, включаючи державне фінансування, інституційну автономію і управління, процеси акредитації та межі кваліфікацій;

2) поза межами вищої освіти, але дотичні до ІВО, як, наприклад, візові правила, захист інтелектуальної власності, планування правил, положення про працевлаштування, правові норми тощо.

По-третє, потрібно проаналізувати в повному обсязі культурний контекст як у країні походження, так і в інших країнах, що представляють інтерес для установи, щоб визначити ймовірні виклики, які можуть виникнути, зокрема щодо:

– очікувань студентів;

– підготовки студентів із різних соціальних верств;

– мов;

– підходів та інтерпретації етичних питань.

Не зайвим також видається провести аналіз інших факторів, що впливають на середовище для інтернаціоналізації, включаючи:

– тенденції геополітичного та економічного розвитку;

– конкуренцію з боку інших установ, інших країн, а також інших форм навчання;

– можливості для співпраці через мережі установ та з багатонаціональними підприємствами;

– розвиток технологій;

– місцеве середовище та сприйняття (наприклад, рівень злочинності, транспортні зв'язки, стереотипи стосовно країни походження студентів).

II. Розроблення стратегічного підходу.

Обов'язково слід розробити стратегічний всеохоплюючий підхід до планування інтернаціоналізації, взявши до уваги цілі ЗВО щодо інтернаціоналізації та сформулювати потенційні очікування від впровадження інтернаціоналізації (посилення головної/их місії/й установи; вибравши найбільш відповідні способи та форми інтернаціоналізації для установи, беручи до уваги місію та завдання установи, середовище, що впливає на інтернаціоналізацію; залучивши ключові зацікавлені сторони до активного розвитку інтернаціоналізації, щоб виробити найкращий метод та посилити залученість різних стейкхолдерів та підтримку обраного підходу; створити партнерські відносини та приєднатись до міжнародних мереж, які будуть найбільш релевантними та ефективними для досягнення цілей установи для інтернаціоналізації; забезпечити повний набір потужностей, необхідних для підтримки стратегії інтернаціоналізації, та вжити заходи для заповнення виявлених прогалин або коригування стратегії з огляду на обмежені можливості; включити процеси моніторингу та оцінки процесу ІВО в стратегічний план; розробити стійку бізнес-модель для підтримки інтернаціоналізації, з урахуванням:

– очікуваних вигод та витрат у середньостроковій перспективі;

– механізмів фінансування;

– термінів розгортання та поетапного впровадження;

– оцінки ризиків;

– здатності швидко реагувати на нові виклики часу.

III. Оптимізація впровадження ІВО.

Слід вивчити досвід інших інституцій зі схожим профілем підготовки та формою власності у своїй країні та у світі у впровадженні різних підходів до інтернаціоналізації. Крім того, варто вписати план розвитку структурних підрозділів у загальний план розвитку ЗВО та ІВО і слідкувати за узгодженістю стратегій розвитку. Для цього всі структурні підрозділи повинні мати обґрунтування цілей та методів ІВО. Не менш важливим є завдання модернізувати/створити міжнародний офіс для надання інформаційної підтримки

та супроводу студентам та викладачам, а також сприяти інтеграції іноземних студентів у всі академічні та соціальні заходи установи. Впровадження інтернаціоналізаційної компоненти в процес викладання та навчання у ЗВО та підтримку адаптації до нових викликів, що виникають у результаті інтернаціоналізації.

IV. Моніторинг та оцінка полягає в тому, щоб:

1) створити систему контролю та оцінки стратегічного плану всеохоплюючої інтернаціоналізації, щоб оцінити, чи обраний підхід допоможе досягти поставленої мети і чи забезпечить очікувані переваги;

2) розробити статистичні показники та методи дослідження ефективності моніторингу інтернаціоналізації;

3) екстраполювати цілі інтернаціоналізації на найважливіші процеси, як от забезпечення якості освітніх послуг та навчання, патронатну допомогу і задоволення потреб іноземного студентського контингенту.

Надані рекомендації в однаковій мірі можуть бути застосовані як у державних, так і приватних ЗВО. Розширення повноважень університетів у прийнятті рішення і впровадженні кроків на виконання державних пріоритетів у вищій освіті, гарантоване Законом України про вищу освіту (2016 р.), дозволяє варіювати методи і заходи для досягнення загальної мети ІВО і синергії з державною політикою в цій сфері. Недержавні (приватні) ЗВО, з одного боку, мають більше шансів для ефективної реалізації ІВО, оскільки є відносно незалежними в питаннях розподілу коштів на ті чи інші потреби за пріоритетним принципом, тоді як державні університети підзвітні державним органам, що їх фінансують, і мають чіткі вимоги до керування фондами і фінансами, отриманими від сплати за навчання іноземними здобувачами вищої освіти. Проте всі ЗВО України діють у межах чинного законодавства і узгоджують політику закладу із загальною політикою держави в галузі. Перепоною на шляху активного й ефективного впровадження ІВО в недержавних ЗВО може бути регламентування співпраці в межах різних грантових програм ЄС (Еразмус+, Горизонт

2020, напрям Жана Моне і т.п.) з чітко прописаним запрошенням до співпраці виключно неприбуткових установ (non-profit institutions). Однак ми переконані, що з огляду на відсоткове співвідношення кількості приватних і державних ЗВО, не на користь останніх, очільники і юристи українських недержавних університетів повинні розробити проект поправок до чинного законодавства з метою отримати рівні права з державними ЗВО, підносити ІВО до європейського і світового рівня, сприяючи підвищенню рейтингу та позитивного іміджу України на ринку освітніх послуг.

Висновки і пропозиції. Інтернаціоналізація є позитивним ключовим компонентом трансформації ландшафту вищої освіти. Вона виступає інструментом гарантування якості вищої освіти, змушує дотримуватись правил академічної доброчесності та норм соціальної відповідальності, міжнародне співробітництво спонукає досягати певних рейтингових показників і утримувати свої позиції. Чим більше в державі високоякісних провайдерів вищої освіти, тим краще імідж самої держави, її інвестиційна привабливість та попит на її освітні послуги. Саме тому інтернаціоналізація вищої освіти на може розглядатись виключно як інституційна ініціатива чи імперативний мандат держави. Лише комплексний підхід до вироблення й реалізації стратегії ІВО може гарантувати результат, закладений у нього концептуально.

Державні ініціативи та найкращі європейські практики наразі роблять акцент на вхідній ступеневій академічній мобільності, адже саме такий вид діяльності є найбільш економічно вигідним. Це у свою чергу ставить завдання для університетів розробляти привабливі (з урахуванням тенденцій сучасного міжнародного, регіонального та світового розвитку) англомовні курси та програми. За сприяння збільшення кількості здобувачів вищої освіти до національних ЗВО держава повинна передбачити заохочувальні заходи і часткове фінансування витрат університету.

Дані механізми наочно демонструють системоутворюючу синергію держав-

них та інституційних заходів і механізмів розроблення заходів, спрямованих на ефективне практичне впровадження інтернаціоналізації вищої освіти, що позитивно впливає на імідж держави (а отже, всієї національної системи вищої освіти) на міжнародному ринку освітніх послуг, визнання її лідерського потенціалу та підвищення рейтингів.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. France launches new international recruitment strategy. URL: <http://monitor.icef.com/2018/11/france-launches-new-international-recruitment-strategy/>
3. Hudzik John K. Comprehensive Internationalisation: Institutional pathways to success. Routledge, 2015. P. 280.
4. Maringe F., Foskett N. Introduction: Globalization and universities. In: F. Maringe and N. Foskett (eds.). Globalization and internationalization in higher education: theoretical, strategic and management perspectives. London / New York : Continuum International Publishing Group, 2010. 1–16.
5. Middlehurst R., Woodfield S. Responding to the internationalisation agenda: Implications for institutional strategy. 2007. URL: http://www.heacademy.ac.uk/assets/documents/research/responding_to_the_internationalisation_agenda_full_report.pdf
6. Poland launches internationalisation strategy. URL: <http://monitor.icef.com/2015/10/poland-launches-internationalisation-strategy/>

Костюк Т. А. Системный подход к вопросу согласования государственной и институциональной политики интернационализации высшего образования

Статья отображает синергию государственных и институциональных политик, направленных на развитие и эффективное внедрение интернационализации высшего образования в Украине. Кроме анализа важности гармонизации политики Украины с принятыми в ЕС нормами, большое внимание уделяется разработке рекомендаций по эффективности усилий органов публичного администрирования и институциональных практик по интернационализации образовательных услуг.

Ключевые слова: *высшее образование, государственное управление, интернационализация высшего образования, комплекс рекомендаций, Украина.*

Kostiuk T. System approach to the harmonization of the state and institutional policies of internationalization of higher education

The article renders the synergy between state and institutional policies aimed at the development and effective implementation of the internationalization of higher education in Ukraine. In addition to analyzing the importance of harmonizing Ukraine's policy with EU norms, much attention has been devoted to the development of recommendations on the effectiveness of the public administration bodies efforts and institutional practices of the internationalization of educational services.

Key words: *higher education, state administration, internationalization of higher education, set of recommendations, Ukraine.*

УДК 351:355.02](477)

О. В. Кравчук

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та процесу
Хмельницького університету управління та права

ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН СТОСОВНО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті проаналізовано досвід європейських країн стосовно державного управління в галузі експертно-криміналістичного забезпечення. Зокрема, виокремлено основні організаційні форми експертно-криміналістичного забезпечення в країнах Європи. Виділено характерні риси функціонування експертно-криміналістичних служб європейських країн.

Ключові слова: експертно-криміналістичне забезпечення, державне управління, експертно-криміналістична служба, централізація і децентралізація, організаційні форми.

Постановка проблеми. Підвищення ефективності експертно-криміналістичної діяльності залежить від стану її організації, відповідності сучасним потребам практики боротьби зі злочинністю та науково-технічних досягнень, покликаних задовольнити ці потреби. Система такої організації в її конкретному вираженні регламентується законодавством та нормативними актами певної країни. Відповідно, узагальнення закордонного досвіду щодо державного управління в галузі експертно-криміналістичного забезпечення є актуальним і необхідним у нинішніх умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління в галузі експертно-криміналістичного забезпечення досліджувалися в нинішніх умовах численними вченими та практиками, зокрема такими, як: А.І. Бастрикін [2], І.В. Гора [3], Н.І. Клименко [4] та ін.

Однак проблеми впровадження досвіду європейських країн у вітчизняну практику все ще залишаються нагальними.

Метою статті є аналіз досвіду європейських країн стосовно державного управління в галузі експертно-криміналістичного забезпечення.

Досягнення поставленої мети викликає необхідність виокремлення низки відповідних завдань:

– виокремити основні організаційні форми експертно-криміналістичного забезпечення в країнах Європи;

– виділити характерні риси функціонування експертно-криміналістичних служб європейських країн.

Виклад основного матеріалу. В європейських країнах відомі дві основні організаційні форми експертно-криміналістичного забезпечення. Визначальним моментом для першої з них стала орієнтація на спеціальні, зокрема експертні, установи, для другої – на конкретних фахівців, включених до списків експертів-криміналістів. Остання організаційно-процесуальна форма криміналістичної експертизи в середині минулого століття була відома в соціалістичних європейських країнах як інститут присяжних експертів [1; 3].

У країнах ЄС також присутні дві основні організаційні форми експертно-криміналістичного забезпечення. Перша з них орієнтована на спеціальні (зокрема, експертні) установи, друга фокусується на конкретних експертах, включених до списків криміналістів, які отримали ліцензію на право виробництва криміналістичної експертизи [2; 4].

Разом із тим залишаються окремі проблемні та негативні сторони рішення організаційно-процесуальних питань криміналістичної експертизи за допомогою створення спеціалізованих експертно-криміналістичних установ, які орієнтовані на:

- посилення фактора адміністрування у сфері експертно-криміналістичної діяльності;

- вирішення питань відомчої належності даних установ;

- характер централізації та децентралізації подібних установ.

Зокрема, під централізацією розуміється об'єднання всіх експертних установ в єдиний інститут криміналістичних експертиз під єдиним керівництвом в одному з відомств, а під децентралізацією – розосередження їх за відповідними відомствами [1; 4].

На практиці в більшості європейських країн експертно-криміналістична служба разом з іншими поліцейськими організаціями знаходиться під юрисдикцією Міністерства внутрішніх справ. Загалом, дана структура не викликає сумніву з точки зору дотримання законності та є виправданою з точки зору ефективності застосування криміналістичних засобів і методів розкриття і розслідування злочинів.

Як приклад можна розглянути організаційну структуру експертно-криміналістичної служби Великобританії (англ. The Forensic Science Service – FSS) – виконавчої установи Міністерства внутрішніх справ Великобританії, яка є важливою ланкою в роботі британської поліції щодо розкриття, розслідування та попередження злочинів.

Основними завданнями FSS є надання професійної допомоги в процесі розкриття і розслідування злочинів. Однак у законодавчих процесах Великобританії передбачена можливість залучення до роботи переважно фахівців приватних криміналістичних лабораторій, що надають свої послуги по деяких специфічних видах експертиз, таким як криміналістичне дослідження документів [2; 4].

Слід зазначити, що співробітники експертно-криміналістичної служби Великобританії беруть участь в оперативно-розшукових і слідчих заходах, виконують експертизи і дослідження для 43 регіональних поліцейських підрозділів Англії і Уельсу, а також для Королівської прокуратури, митної та акцизної служби та низки інших правоохоронних органів. FSS надає послуги приватним компаніям

як всередині країни, так і за кордоном, а також активно взаємодіє з правоохоронними органами більш ніж 35 країн.

У деяких країнах експертно-криміналістична служба є частиною Міністерства юстиції (наприклад, в Португалії та Нідерландах) або Міністерства оборони, входячи до складу збройних формувань (наприклад, у Франції) [1; 3].

У Франції історично склалося так, що два окремих поліцейських формування залучені до експертно-криміналістичної діяльності: Національна жандармерія і Національна поліція. Зокрема, до обов'язків Національної поліції входить забезпечення громадського порядку в містах з населенням понад 20 тис. осіб, тоді як Національна жандармерія відповідальна за громадський порядок на решті територій країни. Обидва поліцейських формування мають право розслідувати злочини [1; 2].

До складу Національної жандармерії входить унікальний експертно-криміналістичний інститут (IRCGN), який тісно співпрацює з поліцією, слідчими, прокурорами та суддями.

Службовці, діяльність яких пов'язана з кримінальним розслідуванням, відносяться до спеціалізованих підрозділів. Ці підрозділи розташовані на території всієї країни, щоб забезпечувати ефективність роботи з розслідування і розкриття злочинів. Існують два рівня спеціалізації: 20 підрозділів займаються розслідуванням небезпечних випадків на регіональному рівні і 90 підрозділів, що залишилися, здійснюють розслідування на місцевому рівні. Фахівці з огляду місця події знаходяться в кожному підрозділі (і в регіональному, і в місцевому) [2; 4].

Можлива також інша структура і підпорядкованість. У деяких країнах експертно-криміналістичні лабораторії підпорядковані Міністерству юстиції на додаток до експертно-криміналістичних лабораторій, що підпорядковуються Міністерству внутрішніх справ (наприклад, в Іспанії та Польщі). При цьому в Іспанії два окремих відомства мають експертно-криміналістичні лабораторії і залучені до експертно-криміналістичної діяльності – Міністерство внутрішніх справ і Міністерство юстиції.

Самостійні експертно-криміналістичні підрозділи присутні в Національній поліції і в Цивільній гвардії, а також в автономних поліціях Країни Басків і Каталонії. В останні роки в межах державної політики поглиблення координації діяльності правоохоронних органів здійснюється робота щодо зміцнення взаємодії криміналістичних служб Національної поліції і Цивільної гвардії. Протягом останніх років в іспанських експертно-криміналістичних підрозділах відбулися такі перетворення:

- посилено й модернізовано лабораторії ДНК-аналізу і хімічних досліджень у Мадриді, Барселоні та Севільї;
- створено дві нові лабораторії ДНК-аналізу у Валенсії і Ла-Коруњи;
- відкрито хіміко-токсикологічну лабораторію в Малазі;
- почала функціонувати загальнонаціональна база даних ДНК, єдина для Національної поліції, Цивільної гвардії, автономних поліцій Країни Басків і Каталонії;
- введено в дію загальну для всіх поліцейських органів країни автоматичну систему ідентифікації відбитків пальців;
- розпочато формування бази даних відбитків взуття;
- створено Групу експертизи арабського письма;
- створено підрозділ криміналістичної інфографії, яка відтворює тривимірні комп'ютерні зображення місць злочинів;
- введено в дію автоматичну систему порівняльного аналізу акустичних сигналів [3; 4].

Розпочав функціонування новий лабораторно-дослідний центр Головного комісаріату наукової поліції Корпусу Національної поліції Іспанії. Новітнє обладнання дозволяє виконувати найскладніші балістичні, антропологічні й хімічні експертизи, а також ДНК-аналіз.

У деяких країнах (наприклад, у Словаччині та Туреччині) криміналістичні лабораторії, що займаються біомедичними дослідженнями, входять до складу університетів [1; 2].

Таким чином, у більшості європейських країн експертно-криміналістична діяльність є різновидом державної служби та є організаційно підпорядкованою дер-

жавним правоохоронним відомствам (МВС, Мінюст, Міноборони). Однак все ще залишаються окремі проблемні та негативні сторони рішення організаційно-процесуальних питань криміналістичної експертизи за допомогою створення спеціалізованих експертно-криміналістичних установ, серед яких ключовими є посилення фактора адміністрування у сфері криміналістичної експертизи, питання відомчої належності даних установ, а також характер їх централізації і децентралізації.

Висновки та пропозиції. Таким чином, виконання даного дослідження уможливорює отримання таких висновків.

1. Виокремлено основні організаційні форми експертно-криміналістичного забезпечення в країнах Європи. Відмічено, що в нинішніх умовах виділяють такі з них, що орієнтовані на спеціальні, зокрема експертні, установи, а також такі, що сфокусовані на конкретних фахівців, уключених до списків експертів-криміналістів.

2. Виділено характерні риси функціонування експертно-криміналістичних служб європейських країн. Підкреслено, що в більшості європейських країн експертно-криміналістична діяльність є різновидом державної служби та є організаційно підпорядкованою державним правоохоронним відомствам. У деяких країнах службовці, діяльність яких пов'язана з кримінальним розслідуванням, відносяться до спеціалізованих підрозділів. Крім того, протягом останніх років у межах державної політики поглиблення координації діяльності правоохоронних органів здійснюється робота щодо зміцнення взаємодії криміналістичних служб.

Список використаної літератури:

1. Абрамова В.М. Криміналістика. Київ, 2007. 557 с.
2. Бастрыкин А.И. Криминалистика. Техника, тактика и методика расследования преступлений. Санкт-Петербург, 2008. 480 с.
3. Гора І.В. Криміналістика. Київ, 2007. 236 с.
4. Клименко Н.І. Судова експертологія : курс лекцій. Київ, 2007. 528 с.

Кравчук О. В. Опыт европейских стран относительно государственного регулирования в области экспертно-криминалистического обеспечения

В статье проанализирован опыт европейских стран относительно государственного управления в области экспертно-криминалистического обеспечения. В частности, выделены основные организационные формы экспертно-криминалистического обеспечения в странах Европы. Определены характерные черты функционирования экспертно-криминалистических служб европейских стран.

Ключевые слова: экспертно-криминалистическое обеспечение, государственное управление, экспертно-криминалистическая служба, централизация и децентрализация, организационные формы.

Kravchuk O. The experience of the European countries of rather public administration in the field of expert and criminalistic ensuring

The experience of the European countries concerning public administration in the field of expert and criminalistic ensuring is analyzed in the article. In particular, the main organizational forms of expert and criminalistic ensuring in the countries of Europe are allocated. The features of functioning of expert and criminalistic services of the European countries are defined.

Key words: expert and criminalistic ensuring, public administration, expert and criminalistic service, centralization and decentralization, organizational forms.

УДК 351:628.1:331](477)

І. І. Крилова

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентіві України

НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ В ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті досліджено стан реалізації інноваційної політики у сфері водопостачання та водовідведення, проблеми та передумови впровадження новітніх технологій у державному регулюванні сфери водопостачання та водовідведення. Наведено загальну структуру інноваційної системи, яка включає в себе: науковий блок; блок трансферу технологій; блок фінансування; блок виробництва; блок підготовки кадрів. Досліджено методи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення та розглянуто останні інновації в державному регулюванні сфери водопостачання та водовідведення. Опрацьовано дані аналізу відповідності українських інноваційних пріоритетів перспективним світовим науковим та технологічним напрямам у сфері водопостачання та водовідведення. Зазначено проблеми, що впливають на національний стан інновацій у сфері водопостачання та водовідведення. Проаналізовано європейський досвід впровадження і державного регулювання інновацій у сфері водопостачання та водовідведення на прикладі даних Міжнародної водної асоціації та Європейської інноваційної водної платформи, пріоритетні напрямки для розвитку інновацій у сфері водопостачання та водовідведення і бар'єри, які перешкоджають розвитку інновацій у сфері. Зроблено висновок, що інноваційна політика має стати одним із принципів державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення із зазначенням чітких складників, як-то: безпечне водопостачання, професійна підготовка кадрів, управління якістю послуг, управління ризиками тощо.

Ключові слова: державне регулювання, сфера водопостачання та водовідведення, державне управління, новітні технології, інновації.

Постановка проблеми. У сучасних умовах, коли стратегічним завданням стало розвитку України є її перетворення на країну із сильною економікою, країну високих технологій та інновацій, природні монополії, частка яких становить близько 40% в економіці, мають не аби яке значення [26; 12]. Можливості природних монополій завищувати тарифи на свої послуги позбавляють ці підприємства стимулу зменшувати свої витрати шляхом модернізації виробництва, запровадження новітніх технологій, раціоналізації і дають змогу враховувати неефективні витрати до собівартості послуг. Це зумовлює неефективність господарювання, що неминуче призводить до обмеження інноваційної діяльності, підвищення рівня зношеності основних засобів виробництва [8, с. 236]. Саме державне регулювання

у сфері природних монополій має вирішувати ці проблеми, орієнтуючись на інтереси суспільства.

Пріоритетами розвитку економіки на інноваційній основі визначено провадження освітньої, наукової та науково-технічної діяльності, здійснення заходів з концентрації інвестиційних ресурсів на реалізації інвестиційних та інноваційних проектів. При цьому житлово-комунальна сфера (у т.ч. сфера водопостачання та водовідведення) визначена базовою, в якій реалізуються інвестиційні та інноваційні проекти [23].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання використання новітніх технологій у державному регулюванні різних сфер економіки та розвитку інноваційної діяльності країни досліджували такі науковці, як: О. Ігнатенко [4], М. Гаман [7], І. Дегтярьова [9], Х. Хачатурян [28], О. Кілієвич [15], І. Розпутенко [11],

І. Костюк [16], К. Пересада [20], О. Кучеренко [19], Т. Сугак [27] та інші. Однак проблемні питання, які виникають під час державного регулювання сфери природних монополій і, зокрема, сфери водопостачання та водовідведення, під час впровадження новітніх технологій у сфері, недостатньо висвітлені в роботах вітчизняних дослідників. Актуальність і соціально-економічна значимість описаних проблем визначили мету цього дослідження.

Метою статті є дослідження стану впровадження новітніх технологій (інновацій) у державному регулюванні сфери водопостачання та водовідведення.

Виклад основного матеріалу. Державна інноваційна політика – це стрижнева складова частина державної політики, метою якої є утвердження інноваційної моделі розвитку національної економіки, забезпечення її конкурентоспроможності та прогресивних структурних, технологічних змін, і є скоординованою діяльністю органів державної влади загальнодержавного, галузевого, регіонального рівнів для вжиття комплексу заходів, спрямованих на створення системних інституціональних, економічних, науково-технічних та інших засад, а також запровадження відповідних механізмів державного управління їх реалізації через залучення необхідних інвестиційних, інтелектуальних, інформаційних, матеріально-технічних, організаційних ресурсів (державних і недержавних) для стимулювання генерації і розвитку інноваційних процесів на всіх рівнях та галузях національної економіки, але за їх переважною державною підтримкою за встановленими законодавством пріоритетними напрямками [10, с. 201].

Здійснення інноваційної діяльності передбачає взаємодію всіх інноваційних інститутів, державних органів влади та безпосередніх учасників інноваційного процесу, що у свою чергу потребує формування національної інноваційної системи, яка визначається науковцями як сукупність законодавчих, структурних і функціональних компонентів (інституцій), які задіяні в процесі створення та застосування наукових знань і технологій та визначають правові, економічні, організаційні й соціальні умови для забез-

печення інноваційного процесу. Метою функціонування національної інноваційної системи є створення умов для підвищення продуктивності праці та конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників через технологічну модернізацію національної економіки, підвищення рівня їх інноваційної активності, виробництва інноваційної продукції, застосування передових технологій, методів організації та управління господарською діяльністю для покращення добробуту людини та забезпечення стабільного економічного зростання [29].

Хоча національні інноваційні системи різних країн досить сильно відрізняються одна від одної в деталях, у них є й загальні риси. Щоб інноваційна система могла функціонувати, вона повинна мати певну структуру (блоки): креативний блок, або блок породження знання (університети, наукові інститути, окремі фахівці, складні соціальні мережі, що забезпечують неформальну взаємодію дослідників із різних інститутів і університетів); блок трансферу технологій; блок фінансування; блок виробництва; блок підготовки кадрів [29].

У форматі національної інноваційної системи інноваційна політика держави доповнює ринкові інститути, формуючи найважливіші правила та передумови інноваційної діяльності, які визначають напрями й інтенсивність взаємозв'язків між суб'єктами інноваційного процесу, прискорюють дифузії знань та технологій. Надзвичайно важливою є роль інноваційної політики у формуванні сприятливого середовища для розвитку інноваційної діяльності в країні. Національна інноваційна політика буде дієвою лише тоді, коли вона, виходячи з критерію ефективності виконання своїх функцій, сприятиме зростанню інноваційної спроможності нації. Для цього всі види діяльності в національній інноваційній системі на кожному етапі реалізації нею своїх функцій потребують розроблення адекватної системи інструментів і важелів державного регулювання [29].

Головною метою державної інноваційної політики України є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, роз-

витку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції. Законодавець виділяє такі об'єкти інновацій: інноваційні програми і проекти; нові знання та інтелектуальні продукти; виробниче обладнання та процеси; інфраструктура виробництва і підприємництва; організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру і якість виробництва і (або) соціальної сфери; сировинні ресурси, засоби їх видобування й переробки; товарна продукція; механізми формування споживчого ринку і збуту товарної продукції [24]. Ці об'єкти мають бути покладені в основу державної політики в частині інноваційної діяльності в певній сфері.

Сфера водопостачання та водовідведення є одною з основних галузей національного господарства, має значний вплив на інші галузі національного господарства України, розвиток регіональних економік і добробуту населення. Але, на жаль, стан сфери водопостачання та водовідведення України із року в рік характеризується такими критеріями: дефіцитом фінансових ресурсів, необхідних для належної експлуатації та обслуговування систем водопостачання та водовідведення, незадовільним технічним станом споруд, обладнання, низькою енергоефективністю, нераціональним використанням ресурсів, недосконалістю структури управління галуззю та нормативно-правової бази для забезпечення її надійного та ефективного функціонування. Всі ці критерії не сприяють економічному розвитку підприємств водопостачання та водовідведення, залученню інвестицій, доступності та якості послуг. Зрозуміло, що без ефективної роботи та впровадження новітніх технологій (інновацій) у сферу водопостачання та водовідведення вирішити ці питання не вбачається можливим.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення, що визначають державну політику у сфері, показав відсутність чітко визна-

чених напрямів інноваційної політики у сфері розподілу повноважень щодо їх виконання. На жаль, ця проблема типова для інноваційної сфери і характеризується відсутністю системності, скоординованості та організації [6]. Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» визначено такі інновації у сфері водопостачання та водовідведення, які зобов'язані виконувати підприємства: впровадження новітніх технологій виробництва питної води, водовідведення та очищення стічних вод, ресурсозберігаючих технологій та обладнання, повторного використання очищених стічних вод та осаду, очищення стічних вод та вжиття заходів щодо обробки й утилізації осаду стічних вод [25]. Крім того, вимога щодо здійснення технічного переоснащення та заміни зношених основних фондів, підвищення надійності систем водопостачання шляхом упровадження новітніх енергозберігаючих технологій та обладнання для очистки води передбачена Правилами технічної експлуатації систем водопостачання та водовідведення населених пунктів України [22].

Якщо слідувати базовій структурі національної інноваційної системи, то вона має містити важливі складники, які, на нашу думку, мають бути відображені в державній політиці відповідної сфери: наукова база (університети, наукові інститути, окремі фахівці); база новітніх технологій; наявність джерела фінансування; наявність виробництва і кадрова політика. Об'єктом державного регулювання у сфері водопостачання і водовідведення є діяльність суб'єктів природних монополій. Державне регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення здійснюється шляхом: 1) збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави; 2) забезпечення прозорості та відкритості діяльності на ринках природних монополій; 3) захисту прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості й задоволення попиту на них; 4) формування і забезпечення прогнозованості цінової і тариф-

ної політики на ринках; 5) забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій; 6) забезпечення рівних можливостей для доступу споживачів до товарів (послуг) на ринках, які перебувають у стані природної монополії; 7) обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції [21].

Серед останніх інновацій у державному регулюванні сфери водопостачання та водовідведення слід зазначити: новий підхід до тарифоутворення, який передбачає створення умов для самоокупності суб'єктів господарювання та запобігання виникненню різниці між фактичною та плановою собівартістю послуг; метод індексації неконтрольованих витрат планового періоду для стабілізації фінансово-економічного стану суб'єкта господарювання; вдосконалення форми звітності підприємств для отримання більш достовірних даних; встановлення 47 індивідуальних нормативів використання питної води, що дозволяє оптимізувати собівартість послуг у сфері водопостачання; запровадження нової системи тарифного регулювання, яка ґрунтується на принципах стимулюючого регулювання.

На нашу думку, методами сучасного державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення мають бути не тільки методи, направлені ні досягнення фінансової спроможності підприємств, як-то ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов, встановлення тарифів на послуги, встановлення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води, а й методи, направлені на ефективне управління підприємствами сфери та ефективну експлуатацію водопровідно-каналізаційного господарства, зокрема: методи підготовки професійних кадрів у сфері водопостачання та водовідведення (навчання, підтвердження кваліфікації, сертифікації) [17; 18], запровадження доступної бази даних новітніх технологій у сфері, встановлення стимулюючих та обмежуючих норм для підприємств, запровадження системи управління якістю послуг, управління ризиками тощо. При цьому державна підтримка інноваційної діяльності має реа-

лізуватись шляхом формування правового, податкового та адміністративного середовища, що буде сприяти активізації інноваційного процесу на підприємствах сфери. І головне – державне регулювання має бути направлене на захист прав споживачів, доступність та якість послуг водопостачання та водовідведення, безпеку водоспоживання.

Аналіз відповідності українських інноваційних пріоритетів перспективним світовим науковим та технологічним напрямом «Сфера водопостачання, водоочищення, водовідведення» (проведений на базі наукових публікацій та патентів на винаходи) показав, що до найбільш перспективних технологічних напрямів у сфері водокористування, водоочищення та водовідведення відносяться:

1) технології очищення вод і обробки стічних вод – загальний напрямок для науки, патентної активності університетів, патентної активності світового бізнесу, особливо:

- прилади, адсорбенти, наноплівки для очищення води від легких органічних речовин, миш'яку, барвників, органічних забруднювачів тощо;

- прилади для обробки стічних вод окислюванням, випромінюванням, мікроелектролізом, фільтрацією;

- пристрої для регенерації технологічної води, способи обробки потоку стічних вод, що включають вуглеводні та оксигенати, каталізатори для очищення стічних вод, світло;

- системи переробки вторинної води, екологічне відновлення забруднених річок та озер із використанням мікробів, систем аерації;

- каналізаційні системи, стічні колодязі.

2) технології та способи видобування, збирання чи розподіляння води для будинків або подібне місцеве водопостачання, насамперед:

- системи водопостачання;
- стерилізація водопровідної води;
- цифровізація управління, контролю та надання послуг у сфері водозабезпечення та водовідведення;

- інтелектуальні системи очищення, фільтрації та постачання води;

- управління сірими водними ресурсами;
- шарувата структура моделі насосної станції;
- регулювання водної ерозії ґрунту.

Водночас серед українських пріоритетів відсутні передові світові напрями: цифровізація управління, контролю та надання послуг у сфері водозабезпечення та водовідведення; інформатизація водопостачання і водовідведення; розроблення та використання пристроїв для промислової стерилізації води світлом; електростатичного повітряного фільтру для видалення та захоплення частинок; підготовка води для видобутку сланцевого газу, нафти, нафтового піску; отримання мезопористого полімерного матеріалу або нанопористого матеріалу для очищення рідин; розроблення і створення ультралегких портативних апаратів для збору нафти, масла з поверхні або з-під поверхні води прямо з човна; виробництво композитів для видалення з розчину фосфатів, нітратів та важких металів (зокрема, сільськогосподарських стоків, утилізаційних ставків, стоку тваринницьких господарств, стічних вод) [14].

Проблемами, що впливають на національний стан інновацій у сфері, і це підтверджується міжнародними дослідниками, є: низька енергоефективність виробництва (енергоємність ВВП в Україні у 2–3 рази вища, ніж у середньому по ЄС); значне забруднення навколишнього природного середовища (ґрунту, води, повітря) промисловими і транспортними викидами, муніципальними стічними водами і твердими побутовими відходами, що призводить до деградації довкілля і втрати біологічного розмаїття; значний знос основних виробничих фондів, домінуванням виробництв із низьким технологічним укладом; низький рівень розвитку екологічної та інноваційної культури в суспільстві, приватного підприємництва, державно-приватного партнерства, сприйнятливості бізнесу і виробництва до нових інноваційних технологій і наукових досліджень; неефективна державна політика; відсутність фінансування; відсутність системи управління ризиками тощо [13, с. 62].

Лідером у сфері знань, наукових досліджень, новітніх технологій у сфері водопостачання та водовідведення вважається Європа. Питання впровадження інновацій у цій сфері пов'язано передусім з безпечним водопостачанням, що є частиною державної політики європейських країн [3]. Ці питання обговорюються на різних форумах і є частиною державних програм, зокрема програми «Горизонт 2020» (Horizon 2020 programme – найбільша програма ЄС, спрямована на фінансування досліджень та інноваційних розробок). Бюджет програми розрахований на 7 років (з 2014 по 2020 рік) і становить 80 млрд євро. Ця програма є фінансовим інструментом, що спрямований на забезпечення конкурентоспроможності Європи у світі. З липня 2015 року Україна є асоційованим членом програми, отже, має можливість користуватися тими ж привілеями, якими користуються країни ЄС. А також інших державних програм: Стратегічного форуму по міжнародному науково-технічному співробітництву Європейської Комісії та держав-членів (Strategic Forum for International Science and Technology Cooperation of the European Commission and Member States); Європейської інноваційної водної платформи (EIP Water); Спільної програмної ініціативи країн членів ЄС по воді (JPI Water); Платформи технологій у сфері водопостачання та водовідведення (WssTP) тощо. Динаміка інновацій в сфері водопостачання та водовідведення в меншій мірі визначається ринковим попитом і конкурентоспроможністю, а в більшій мірі – нормативними та соціальними і екологічними факторами [5].

Європейська інноваційна водна платформа (EIP Water) визначила пріоритетні напрями для розвитку інновацій у сфері водопостачання та водовідведення і ряд бар'єрів, які перешкоджають розвитку інновацій у цій сфері. До пріоритетних напрямів належать: (1) повторне використання та переробка води; (2) очищення води та стічних вод, включаючи відновлення ресурсів; (3) водно-енергетичний зв'язок; (4) управління ризиками повеней і посухи і (5) екосистемні послуги. Міжгалузеві пріоритетні сфери: управління водними ресурсами; системи підтримки прийняття рішень

та моніторинг і фінансування. До бар'єрів, які перешкоджають розвитку інновацій у сфері, належать: (1) відсутність фінансування для інновацій; (2) неприйняття ризиків; (3) відсутність демонстраційних майданчиків; (4) недосконалість політики і правил; (5) фрагментація відповідальності у сфері водопостачання та водовідведення (в результаті чого виникають конфлікти); (6) консервативні процедури закупівель, що обмежують інновації [1].

Потребує уваги також концепція реформування управління водними ресурсами для сталого розвитку, запропонована Міжнародною водною асоціацією (IWA) і викладена в Лісабонській хартії (Lisbon Charter). Концепція визначає ряд керівних принципів для ефективної державної політики й регулювання послуг водопостачання та водовідведення, забезпечення стимулів для інновацій у водному секторі. Ці принципи є універсальними і придатними для використання в будь-якому водоканалі, в будь-якій країні світу, незалежно від форми управління та регулювання: (1) ефективне водопостачання та водовідведення є частиною сталого розвитку країни; (2) надання послуг має передбачати підзвітність і прозорість; (3) економіка надання послуг повинна супроводжуватись довгостроковими інвестиціями в інфраструктуру та інструментами повернення витрат; (4) надання послуг має враховувати фінансові, соціальні та екологічні аспекти всіх водних ресурсів; (5) ефективне надання послуг залежить від взаємодії взаємозалежних зацікавлених сторін. При цьому уряди та державні адміністрації відіграють важливу роль на всіх рівнях для забезпечення надійності послуг водопостачання та водовідведення, прийнятної якості послуг і доступних цін. Вони повинні забезпечувати розроблення та впровадження відповідної державної політики, включаючи створення, застосування і моніторинг норм, стандартів та передового досвіду [2].

Висновки і пропозиції. Таким чином, інноваційні перетворення у сфері водопостачання та водовідведення є визначальним фактором підвищення ефективності діяльності підприємств, підвищення якості послуг, підвищення екологічних

та соціальних стандартів тощо. Разом із тим новітні технології (інновації) самі по собі не можуть здійснити реформування у сфері водопостачання та водовідведення, а тільки як складова частина державної політики (державного регулювання), що вирішує комплекс проблем сфери від управління ресурсами до підготовки професійних кадрів. Європейський досвід доводить ефективність державної політики у сфері водопостачання та водовідведення, яка сприяє інноваційній діяльності в цій сфері, незалежно від моделі управління та моделі регулювання. Головне, це правильно визначити предмет державного регулювання, яке має бути направлено на захист прав споживачів, підвищення якості послуг та доступності послуг. При цьому, регулюючі органи у сфері водопостачання та водовідведення мають реагувати на зміни та тенденції у сфері й гарантувати, що кошти споживачів будуть інвестовані в довготривалі ефективні новітні технології, а також повинні стимулювати підприємства до впровадження новітніх технологій для покращення якості обслуговування споживачів по доступній ціні. Таким чином, інноваційна політика має стати одним із принципів державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення із зазначення чітких складників, як-то: безпечне водопостачання, професійна підготовка кадрів, управління якістю послуг, управління ризиками тощо.

Список використаної літератури:

1. EIP Water (European Innovation Partnership on Water) (2014). Barriers and bottlenecks for Innovation in the Water Sector, 1st Stage: Identification of non-technological barriers and definition of priority and intervention measures, Final Report, including comments from the Steering Group, European Commission, DG Environment. URL: https://www.eip-water.eu/sites/default/files/-DiagnosisBarriersBottlenecks-Final_0.pdf (дата звернення: 14.03.2019).
2. Ger Bergkamp, 2014. Improving Water Services Through Innovations in Regulation. URL: <http://www.iwa-network.org/improving-water-services-through-innovations-in-regulation/> (дата звернення: 14.03.2019).

3. Innovation in the European water sector, 2015. Science for Environment Policy. URL: http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/-innovation_european_water_sector_FB10_en.pdf (дата звернення: 14.03.2019).
4. Ігнатенко О.П. Використання новітніх технологій у державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/-znpnadu_2014_2_10.pdf (дата звернення: 14.03.2019).
5. Uta Wehn, Carlos Montalvo. The Dynamics of Water Innovation. URL: <https://www.journals.elsevier.com/journal-of-cleaner-production/call-for-papers/the-dynamics-of-water-innovation> (дата звернення: 14.03.2019).
6. Гаман М.В. Державне управління інноваційною діяльністю в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 ; Національна академія держ. управління при Президенті України. Київ, 2005.
7. Гаман М.В. Державне регулювання і стимулювання розвитку ринку інновацій. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Unzap_2004_4_47.pdf (дата звернення: 14.03.2019).
8. Гнилякевич І.З. Проблеми регулювання діяльності державних природних монополій в Україні. *Наукові записки. Серія «Економіка»*. 2009. Випуск 11. С. 232–240.
9. Дегтярьова І.О. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/5-11.pdf> (дата звернення: 14.03.2019).
10. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
11. Ефективність державного управління: монографія / за заг. ред. І.В. Розпутенка та ін. ; Укр. Акад. держ. упр. при Президенті України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. Київ : К.І.С., 2002. 420 с.
12. Звіт Антимонопольного комітету України за 2017 рік. *База даних: Офіційний сайт АМКУ*. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/-publish/article/140488> (дата звернення: 14.03.2019).
13. Інновації в Україні: Європейський досвід та рекомендації для України. *Проект ЄС «Вдосконалення стратегій, політики та регулювання інновацій в Україні»*. Київ : Фенікс, 2011. Том 3. 76 с. URL: https://kneu.edu.ua/userfiles/our_partners/gudrun/3-UA.pdf (дата звернення: 14.03.2019).
14. Кваша К.Т. Аналіз відповідності українських інноваційних пріоритетів перспективним світовим науковим та технологічним напрямом: сфера «Водопостачання, водоочищення, водовідведення». URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/innovatsii-transfer-tehnologiy/vidpovidnosti-ukrainski.pdf> (дата звернення: 14.03.2019).
15. Кілієвич О.І. Ефективність і результативність інновацій в органах влади. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/14574/-Kilievych_Efektivnist_i_rezultativnist_innovatsii.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата звернення: 14.03.2019).
16. Костюк І.К. Применение инновационных технологий в государственном управлении в контексте европейских стандартов. *Молодой ученый*. 2014. № 21. С. 519–521. URL <https://moluch.ru/archive/80/14307/> (дата обращения: 14.03.2019).
17. Крилова І.І., Олійник Н.І. Питання атестації і сертифікації працівників у сфері водопостачання та водовідведення. *Інвестиції: Практика та Досвід (Державне управління)*. 2018. № 20. С. 55–61.
18. Крилова І.І., Олійник Н.І. Підготовка фахівців у сфері водопостачання та водовідведення в умовах реформування системи державного управління. *Інвестиції: Практика та Досвід (Державне управління)*. 2018. № 19. С. 73–79.
19. Кучеренко А. Конкурентная экономика через призму коммунальной сферы. *Зеркало недели*. 2005. № 22. С. 15–23.
20. Пересада К.О. Інноваційна діяльність як засіб реформування житлово-комунального господарства України. 2007. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34078/1/45_205-211.pdf (дата звернення: 14.03.2019).
21. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. *База даних «Законодавство України»*. ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата звернення: 14.03.2019).

22. Про затвердження Правил технічної експлуатації систем водопостачання та водовідведення населених пунктів України : Наказ Держжитлокомунгоспу від 05.07.1995 р. № 30. *База даних: «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-95> (дата звернення: 14.03.2019).
23. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 р. № 389. *База даних: «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-%D0%BF> (дата звернення: 14.03.2019).
24. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 р. №40-IV. *База даних: «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (дата звернення: 14.03.2019).
25. 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: 14.03.2019).
26. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *База даних: «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 14.03.2019).
27. Сугак Т.М. Методи державного регулювання тарифів у сфері водопостачання. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2017. Вип. 5 (1). С. 84–88.
28. Хачатурян Х.В. Європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні. URL: <http://vmv.kyvu.edu.ua/v/09/01.htm> (дата звернення: 14.03.2019).
29. Шкарлет С.М., Ільчук В.П. Інноваційний розвиток підприємства : навч. посіб. ; Черніг. нац. технол. ун-т. Чернігів, 2015. 307 с. URL: https://pidruchniki.com/85859/ekonomika/natsionalni_innovatsiyni_sistemi (дата звернення: 14.03.2019).

Крылова И. И. Новейшие технологии в государственном регулировании сферы водоснабжения и водоотведения

В статье исследовано состояние реализации инновационной политики в сфере водоснабжения и водоотведения Украины, проблемы и предпосылки внедрения новейших технологий в государственном регулировании сферы водоснабжения и водоотведения. Приведена общая структура инновационной системы, которая включает в себя: научный блок; блок трансфера технологий; блок финансирования; блок производства; блок подготовки кадров. Исследованы методы государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения и рассмотрены последние инновации в государственном регулировании сферы водоснабжения и водоотведения. Обработаны данные анализа соответствия украинских инновационных приоритетов перспективным мировым научным и технологическим направлениям в сфере водоснабжения и водоотведения. Перечислены проблемы, влияющие на национальное состояние инноваций в сфере водоснабжения и водоотведения. Проанализирован европейский опыт внедрения и государственного регулирования инноваций в сфере водоснабжения и водоотведения на примере данных Международной водной ассоциации и Европейской инновационной водной платформы, приоритетные направления для развития инноваций в сфере водоснабжения и водоотведения и барьеры, которые препятствуют развитию инноваций в данной области. Сделан вывод, что инновационная политика должна стать одним из принципов государственного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения с указанием четких составляющих, таких как: безопасное водоснабжение, профессиональная подготовка кадров, управление качеством услуг, управление рисками и тому подобное.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера водоснабжения и водоотведения, государственное управление, новейшие технологии, инновации.

Krylova I. New technologies in public regulation of water supply and wastewater

The article analyses the state of implementation of innovation policy in the field of water supply and wastewater, problems and preconditions of introduction of the newest technologies in the state regulation of the water supply and wastewater sector. The general structure of the innovation system is presented, which includes: scientific block; block transfer technology; block of financing; production unit; training block. The methods of state regulation of water supply and wastewater are investigated and the latest innovations in the state regulation of water supply and wastewater are considered. The analysis of the compliance of Ukrainian innovation priorities with the perspective world scientific and technological directions in the sector of water supply and wastewater is worked out. The problems, which affect the national state of innovations in the field of water supply and wastewater, are noted. The European experience of implementation and state regulation of innovations in the field of water supply and wastewater is analysed on the example of data of the International Water Association and European Innovation Water Platform, priority directions for the development of innovations in the sector of water supply and wastewater, and barriers hindering the development of innovations in the sector. It is concluded that innovation policy should become one of the principles of state regulation in the sector of water supply and wastewater with the indication of clear components, such as: water security, professional training, quality management of services, risk management, etc.

Key words: state regulation, sphere of water supply and drainage, state administration, new technologies, innovations.

І. В. Кукін

кандидат наук із державного управління,
перший заступник начальника
Головного центру управління службою
Державної прикордонної служби України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються окремі питання законодавчого врегулювання у сфері національної безпеки. Так, визначено прогалини у Законі «Про національну безпеку України» щодо забезпечення інформаційної безпеки. З урахуванням законодавства України та рекомендацій стандартів управління якістю діяльності ISO серії 9000 запропоновано та обґрунтовано порядок опрацювання документів стратегічного планування з питань забезпечення інформаційної безпеки.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційна війна, стратегія інформаційної безпеки, національна безпека, інформаційна політика, стратегічне планування, об'єкти інформаційної безпеки, суб'єкти інформаційної безпеки.

Постановка проблеми. Одним з елементів сучасних війн можна вважати намагання агресора чинити постійний деструктивний інформаційний вплив на свідомість людей. Його наслідки можуть призводити до проявів сепаратизму, масових фактів перешкоджання населенням держави діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що знайшло підтвердження під час окупації Російською Федерацією частини території України.

Негативні чинники інформаційного протиборства продовжують впливати на свідомість громадян. У доктрині інформаційної безпеки України акцентовано увагу на недостатній ефективності державної інформаційної політики, недосконалої законодавства в інформаційній сфері, недостатньому рівні медіакультури українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі національної безпеки України досліджувались У. Липманом, Г.П. Ситником, О.А. Панченко, Н.В. Банчуком В.М. Петриком, М.М. Присяжнюком, О.А. Семенченко О.А. Чуваковим, А.В. Бедрицьким та іншими дослідниками. Водночас схвалення Верховною Радою України у 2018 році Закону України

«Про національну безпеку України» вимагає проведення подальших досліджень стратегічного планування щодо забезпечення інформаційної безпеки.

Метою статті є виявлення прогалин та протиріч у чинному законодавстві України з питань забезпечення інформаційної безпеки як окремої підсистеми національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. У монографії О.А. Панченко та Н.В. Банчука акцентовано увагу на тому, що людина постійно перебуває під впливом інформації, яка розповсюджується як довільно, так і цілеспрямовано. Вплив інформації може бути конструктивним (безпечним) та деструктивним. Він одночасно впливає як на окрему людину, так і на суспільство в цілому [1, с. 139].

Загальні основи та принципи національної безпеки й оборони визначені Законом «Про національну безпеку України». Під національною безпекою розуміється «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [2].

Основними складниками національної безпеки законодавець визначив воєнну, громадську та державну безпеки. Державна політика у зазначених сферах

спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки та кібербезпеки [2]. Синергетичний характер терміна «безпека» полягає в об'єднанні в цілісну систему, зокрема політичної, економічної, соціальної та духовної сфер діяльності [3, с. 16].

Погоджуємось із думкою М.М. Присяжнюка, що інформаційна безпека є невід'ємним складником національної безпеки та визначається як «стан захищеності особи, суспільства і держави, за якого досягається інформаційного розвитку (технічного, інтелектуального, соціально-політичного, морально-етичного), за якого сторонні інформаційні впливи не завдають їм суттєвої шкоди». Вона спрямовується на захист особистості, суспільства та держави [4, с. 8]. Окремі науковці до об'єктів інформаційної безпеки також зараховують міжнародну спільноту.

На думку Уолтера Липпмана, проблема невідповідності реальності суспільної думки зумовлюється неправильним описом перебігу подій особами, які безпосередньо брали в них участь. Він підкреслює, що новини не завжди відповідають дійсності. Функція новин – повідомлення про подію. Функція істини – виявлення прихованих фактів, установлення між ними зв'язків, формування необхідного для ухвалення рішень інформаційного поля. Для отримання істини бажано бути свідком подій [5, с. 61].

Погоджуємось із думкою А.В. Бедрицького, що основними мішенями інформаційних операцій можуть бути такі: політичне та військове керівництво держави, промисловість та енергетика, інфраструктура (транспорт та комунікації), населення держави, військові підрозділи [6, с. 56].

Наведена у Законі «Про національну безпеку України» термінологія дозволяє припустити, що інформаційна безпека є складником державної безпеки, оскільки вона має невоєнний характер та забезпечує «...захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру» [2].

Військовим стандартом України визначено, що інформаційна боротьба – це «комплекс скоординованих заходів, які проводяться органами державного і військового управління та визначеними силами і засобами сторін із метою завоювання та утримання інформаційної противаги над противником шляхом впливу на його інформаційну інфраструктуру та інформацію, що в ній циркулює, а також підризу морально-психологічної стійкості особового складу військ і населення противника з одночасним захистом від аналогічного впливу з його боку» [7].

Отже, інформаційну безпеку можна розглядати представником як воєнної, так і громадської безпеки. Частку деструктивної інформації може бути спрямовано агресором на руйнування морально-психологічного потенціалу сил безпеки та оборони (Збройні Сили України, військові формування, правоохоронні, розвідувальні органи тощо), зниження захищеності важливих інтересів, прав і свобод людини і громадянина щодо поширення, збирання, накопичення, перетворення та використання інформації.

Оскільки ухвалення рішень із протидії загрозам національній безпеці потребує використання своєчасної та достовірної інформації, то деструктивний інформаційний вплив здійснюється агресором для унеможливлення ухвалення органами державної влади та місцевого самоврядування своєчасних та адекватних управлінських рішень.

Загрози національній безпеці, цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів визначаються Стратегією національної безпеки України, яка є основою планування та реалізації державної політики. На її основі розробляється система документів довгострокового планування та звітності, що показана на рис. 1.

Основними документами стратегічного планування, що розробляються на виконання стратегії національної безпеки України, можна вважати національну розвідувальну програму та стратегії: воєнної безпеки, громадської безпеки та цивільного захисту, розвитку оборонно-промислового комплексу, кібербезпеки. Із метою визначення стану реалізації, уточ-

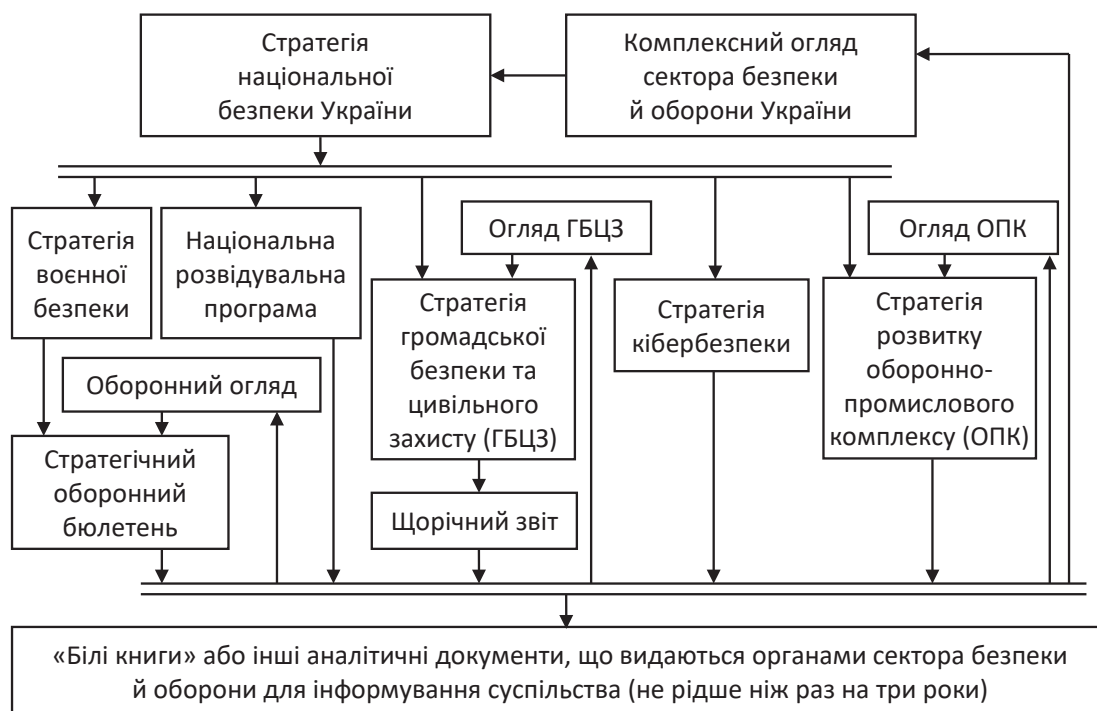


Рис. 1. Система документів планування та звітності у сфері національної безпеки й оборони

нення дійсних та визначення нових загроз і ризиків суб'єктами національної безпеки України опрацьовуються стратегічний оборонний бюлетень, огляди та звіти. На підставі комплексного огляду сектора безпеки й оборони України розробляється нова редакція стратегії національної безпеки України. Обов'язковість розроблення стратегії інформаційної безпеки у Законі «Про національну безпеку України» не визначено.

Сектор безпеки й оборони утворюють: «система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [2].

До його складу входять: «Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту,

Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки й оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектора безпеки й оборони». Координацію діяльності здійснює Рада національної безпеки й оборони України [2].

На думку О.А. Чувакова, питання забезпечення безпеки стосується всіх сфер життєдіяльності людини. Інформаційна безпека може вважатися самостійною сферою забезпечення національної безпеки [8, с. 8].

Указом Президента України у 2017 році схвалено Доктрину інформаційної безпеки

України. У цьому документі визначено національні інтереси, загрози, напрями, пріоритети та механізми реалізації державної політики в інформаційній сфері. Завдання координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету покладено на Міністерство інформаційної політики України [9].

Основними пріоритетами державної політики України в інформаційній сфері визначено створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та оперативного реагування на них, урегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору шкідливої інформації, створення і розвиток структур, що відповідають за інформаційно-психологічну безпеку, побудову дієвої та ефективної системи стратегічних комунікацій, розвиток механізмів взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, боротьбу з дезінформацією та деструктивною пропагандою, посилення можливостей сектора безпеки й оборони щодо протидії спеціальним інформаційним операціям із боку країни-агресора, недопущення використання інформаційного простору держави в деструктивних цілях або для дій, що спрямовані на дискредитацію України на міжнародному рівні, забезпечення захисту і розвитку інформаційного простору України, комплексна підтримка розвитку механізмів саморегуляції засобів масової інформації, підвищення медіаграмотності суспільства, пропагування в Україні державотворення, цінностей свободи, демократії, патріотизму, національної єдності, захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз [9].

Відповідно до Положення про Міністерство інформаційної політики України, його основними повноваженнями у сфері забезпечення інформаційної безпеки можна вважати нормативно-правове регулювання та розроблення програмних документів у сфері захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу, поширення суспільно важливої інформації, забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів, участь у формуванні державної інформаційної політики, вжиття

заходів щодо захисту прав громадян на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації, координацію діяльності органів виконавчої влади та взаємодію з органами місцевого самоврядування, організацію досліджень впливу засобів масової інформації на суспільну свідомість, участь в організації навчання фахівців у сфері інформаційної політики, моніторинг матеріалів у засобах масової інформації, участь в опрацюванні планів заходів та програм щодо позитивного позиціонування України у світі [10].

На нашу думку, визначений у Законі «Про національну безпеку України» перелік документів стратегічного планування (див. рис. 1) може також уміщувати стратегію інформаційної безпеки, огляд виконання стратегії інформаційної безпеки. Підґрунтям для опрацювання стратегії інформаційної безпеки має слугувати стратегія національної безпеки України, яка розробляється з урахуванням комплексного огляду сектора безпеки й оборони України. Основні процеси стратегічного планування щодо забезпечення інформаційної безпеки наведено на рис. 2.

Під час опрацювання огляду виконання стратегії інформаційної безпеки доцільно врахувати оцінку реалізації цієї стратегії суб'єктами національної безпеки, оцінку її реалізації незалежними експертами, пропозиції від громадян та результати незалежного опитування громадської думки. Нові здобутки у сфері інформаційної безпеки також можуть оприлюднюватись Міністерством інформаційної політики України у відповідному розділі «Білої книги». Зазначені звітні документи є необхідними для опрацювання комплексного огляду сектора безпеки й оборони України, на підставі якого розробляється нова редакція стратегії національної безпеки України.

Підґрунтям цього є стаття 17 Конституції України, яка визначає, що «забезпечення ... економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави...» [11]. Також запровадження системи управління якістю діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування потребує врахування всіх можливих джерел розбіжностей реальних

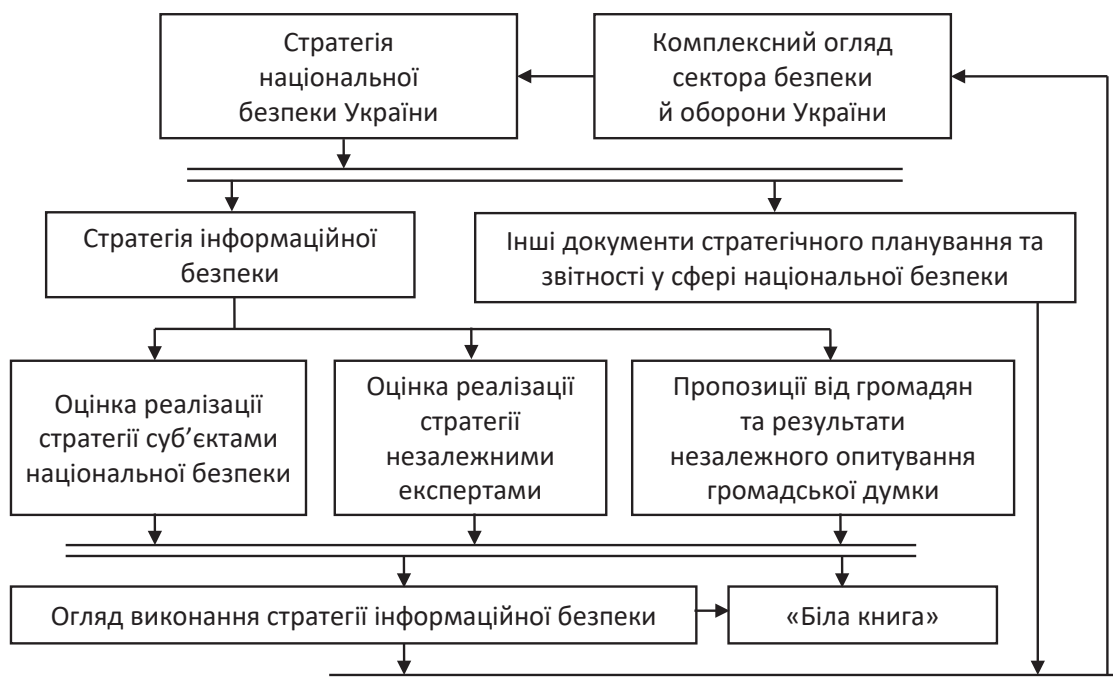


Рис. 2. Основні процеси стратегічного планування щодо забезпечення інформаційної безпеки

та очікуваних усіма категоріями споживачів (окрема особа, суспільство, держава) властивостей державних послуг [12, с. 7]. Застосування рекомендацій стандартів ДСТУ ISO серії 9000 не суперечить визначенням Законом «Про національну безпеку України» засадам демократичного цивільного контролю над сектором безпеки й оборони [2].

На нашу думку, одна з основних проблем нормативної регламентації забезпечення інформаційної безпеки особистості полягає в тому, що об'єкти інформаційної безпеки розподілено за такими чотирма категоріями, як окрема особа, військовослужбовці та працівники сектора безпеки й оборони, суспільство, міжнародна спільнота. Одна конкретна особа може одночасно перебувати в різних категоріях. Це вимагає визначення завдань забезпечення інформаційної безпеки всім органам державної влади та місцевого самоврядування, а також іншим державним установам.

Висновки і пропозиції. Отже, підсистема інформаційної безпеки є одним із важливих складників національної безпеки України. Недостатній стан її дослідження зумовлює низьку прогалин у нормативно-правовому забезпеченні органів

державної влади та місцевого самоврядування. Одним із напрямів підвищення рівня інформаційної безпеки українського суспільства може бути внесення змін до Закону «Про національну безпеку України» щодо деталізації документів стратегічного планування з питань забезпечення інформаційної безпеки.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення та регламентація порядку розроблення стратегії інформаційної безпеки, порядку незалежного оцінювання результатів її виконання та опрацювання відповідного огляду.

Список використаної літератури:

1. Панченко О.А., Банчук Н.В. Информационная безопасность личности. Киев. КИТ. 2011. 672 с.
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
3. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянук и др.; Под общ. ред. Г.П. Сытника. Киев. НАДУ. 2012. 496 с.
4. Забезпечення інформаційної безпеки держави [підручник] / Петрик В.М., При-

- саяжнюк М.М., Мельник Д.С. та ін.; За заг. ред. О.А. Семенченка та В.М. Петрика. Київ. ДНУ «Книжкова палата України». 2015. 672 с.
5. Липпман Уолтер *Общественное мнение*; Пер. с англ. Т.В. Барчуновой. Москва. Ин-т фонда «Общественное мнение». 2004. 384 с.
 6. Бедрицкий А.В. *Информационная война: концепции и их реализация в США*; Под ред. Е.М. Кожокина. Москва. РИСИ. 2008. 187 с.
 7. *Военна політика, безпека та стратегічне планування, інформаційна безпека держави у військовій сфері. Терміни та визначення: Військовий стандарт України ВСТ 01.004.004*. Київ. НУОУ. 2015. 24 с.
 8. Чуваков О.А. *Злочини проти основ національної безпеки України: проблеми кримінально – правової теорії і практики* [монографія]; відп. ред. О.М. Костенко. Одеса. Фенікс. 2017. 362 с.
 9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>
 10. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>
 11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР зі змінами. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
 12. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів: ДСТУ ISO 9000:2015 (ISO 9000:2015, IDT). Київ. ДП «УкрНДЦ». 2016. 45 с.

Кукин И. В. Современные проблемы обеспечения информационной безопасности в системе национальной безопасности Украины

В статье исследуются отдельные вопросы законодательного урегулирования в сфере национальной безопасности, в частности отмечено недостатки в Законе «О национальной безопасности Украины», касающиеся обеспечения информационной безопасности. С учетом законодательства Украины и рекомендаций стандартов управления качеством деятельности ISO серии 9000 предложено и обосновано порядок разработки документов стратегического планирования по вопросам обеспечения информационной безопасности.

Ключевые слова: *информационная безопасность, информационная война, стратегия информационной безопасности, национальная безопасность, информационная политика, стратегическое планирование, объекты информационной безопасности, субъекты информационной безопасности.*

Kukin I. Current problems of providing information security in the national security system of Ukraine

The article deals with separate issues of legislative regulation in the field of national security. In particular, it noted deficiency in the Law «On National Security of Ukraine» regarding the provision of information security. Taking into account the legislation of Ukraine and the recommendations of ISO 900000 quality management standards, the procedure for elaboration of strategic planning documents on information security issues is proposed and substantiated.

Key words: *information security, information warfare, information security strategy, national security, information policy, strategic planning, information security objects, subjects of information security.*

О. А. Марушева

кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач наукового ступеня доктора наук із державного управління
Міжрегіональної академії управління персоналом

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ

У статті розглядаються питання впровадження провідного світового та європейського досвіду в систему нормативно-правового регулювання державного управління будівництвом для реалізації соціально-економічних функцій держави. Проведено аналіз провідного світового та європейського досвіду та визначено механізми нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин за умов реалізації будівельних проектів. На основі проведеного аналізу визначено перспективні напрями для впровадження у вітчизняну систему державного управління будівельною галуззю з урахуванням вимог економічних та соціальних зобов'язань держави перед суспільством та суб'єктами господарської діяльності.

Ключові слова: державне регулювання, нормативно-правове регулювання, державне управління, будівельна галузь, міжнародний досвід, соціально-економічні відносини, реформування, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Система державного управління в Україні перебуває в умовах трансформацій, що пов'язано з переходом на новий вектор національного розвитку. Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки на світових ринках, можливість реалізації ефективної економічної політики безпосередньо залежать від формування системи державного управління, що реалізується через застосування підходів та механізмів, які мають відповідати європейським стандартам. Провідний європейський досвід ефективного нормативно-правового забезпечення, що використовується для побудови ієрархічної системи державного управління, може бути використано для реформування системи державного управління на національному рівні, адже окремі періоди та етапи становлення державності у Європейських країнах мають довгу історію, на відміну від України, побудова державності в якій відбувалася у досить короткі строки. Отже, аналіз провідного світового досвіду нормативно-правового забезпечення системи державного управління соціально-економічними процесами

може бути адаптований до національних вимог соціально-економічних систем.

Одним із найбільш актуальних є питання розвитку галузі будівництва, адже вона сприяє розвитку супутніх галузей народного господарства. Будівництво забезпечує розвиток інфраструктури, ресурсомістких, обробних та супутніх галузей економіки, транспорту, забезпечує вирішення соціальних питань зайнятості, зростання рівня життя населення, забезпечення задоволення потреб житловою та комерційною нерухомістю. Отже, розвиток будівельного ринку може забезпечити комплексне зростання економіки країни. Відповідно до актуальності проблематики, обрано тему дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність теми зумовила увагу авторів до розроблення цієї проблематики. В. Євтушенком проаналізовано зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення економічної діяльності, зроблено акцент на побудові механізмів державного регулювання економічної діяльності на основі світового досвіду [1]. В. Кохан розглянуто питання соціальної значущості підвищення ефективності державного регулювання економічної

діяльності, зокрема аналізуються трансформаційні процеси питань зайнятості та безробіття через формування раціональної системи забезпечення гармонійного соціального балансу цих аспектів [2]. І. Шишка визначив маркетинговий складник у системі міжнародного права, форми адаптації світових норм та стандартів до національної нормативно-правової системи [3]. А. Гриняк запропонував інноваційні підходи щодо забезпечення системи державного управління з урахуванням специфіки договірних відносин у будівництві [4]. В. Юсуповим визначено можливості забезпечення конкурентоздатності держави на світових економічних ринках через побудову ефективної системи законодавчого регулювання державного управління національних ринків та зовнішньоекономічних відносин [5]. Д. Стеченком виділено основні теоретико-методичні засади державного управління економікою з метою забезпечення можливостей виходу суб'єктів господарської діяльності окремих галузей народного господарства на світові ринки товарів та послуг [6]. О. Непомнящий розглянув світову практику в системі договірних відносин з урахуванням специфіки застосування організаційно-економічних механізмів управління ризиками будівельних проектів [7]. Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що актуальним є питання реформування системи законодавчого забезпечення державного управління з урахуванням зміни вектора національного розвитку та євроінтеграційних процесів для забезпечення соціально-економічного розвитку через формування умов для зростання будівельної галузі.

Метою статті є розроблення ефективних підходів удосконалення системи нормативно-правового забезпечення регулювання соціально-економічних відносин у будівництві на основі аналізу провідного міжнародного досвіду.

Для реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- проаналізувати світовий досвід нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві;
- визначити можливості застосування ефективних підходів та кращих механізмів

світового досвіду нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у національній системі будівництва;

- запропонувати принципи та підходи щодо вдосконалення законодавства в контексті державного регулювання будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу. Світова практика доводить, що ефективність системи державного управління економікою визначає перспективи активного розвитку будівельної галузі. В умовах нестабільності глобального економічного середовища світова практика визначає низку організаційних особливостей, що пов'язані з факторами глобального значення. Так, спостерігається тенденція до використання систем середньострокового планування навіть в умовах побудови стратегічних векторів розвитку у зв'язку з неможливістю створення довгострокових прогнозів з урахуванням плінності макроекономічних факторів впливу. До середньострокового планування у галузі розвитку капітального будівництва вже перейшли країни Західної Європи та найбільш економічно розвинені країни Азії. Це дає можливість створення більш точних прогнозів розвитку, та відповідної побудови раціональних планів державного управління економікою.

Одним із соціальних аспектів розвитку будівництва є забезпечення населення країни житлом. Доступність житла для населення визначає низку соціальних переваг: підвищення рівня життя населення, зниження маргінальних проявів, формування нових сімей та сприяння народжуваності та всебічному розвитку молодого покоління. Низка провідних світових країни закріпили право людини на житло у головному нормативному документі – Конституції. Так, Конституція Іспанії закріплює не лише право людини на житло, але й обов'язок органів державної влади створювати умови для забезпечення доступним житлом осіб, які його потребують, визначаючи це одним із пріоритетних напрямів державного управління [8]. Аналогічно систему забезпечення житлом визначено в нормативно-правових документах Ірландії, Данії, Люксембургу, Франції, Німеччині, Італії, Греції, Бельгії.

Зважаючи на те, що такі країни, як Франція, Італія, Німеччина та Бельгія, визначають пріоритетом забезпечення житлом не через систему його надання, допомоги у будівництві чи придбанні, а через створення можливості для його оренди. Провідні зарубіжні країни визначають серед основних шляхів забезпечення населення житлом можливості кредитування, соціального пільгового державного забезпечення та розвиток іпотечних програм.

Соціальна функція держави полягає та проявляється у законодавчому закріпленні систем пільгового оподаткування та мінімального відсотка за іпотечними кредитами для молодих сімей. Так, у Швеції, Франції, Німеччині, Фінляндії є система іпотечного кредитування, що розроблена та регламентується, а також фінансується державою, коли молоді сім'ї отримують кредит на 25 років під мінімальні 3 відсотки річних із можливістю скасування частини боргу під час народження дитини. Аналогічна система є основою і соціальних молодіжних програм в Україні, проте через нестабільність банківської системи та значні коливання курсів валют іпотечний кредит в Україні надається під високі відсотки, а низький рівень життя населення не дозволяє молодій родині щомісяця виплачувати встановлену суму. Отже, система молодіжного кредитування через відсутність механізмів державного регулювання банківської системи та забезпечення стабільності національної валюти не є ефективною.

Із 1830 року в країнах Європи та США розвивається система будівельних кас – колективні заощадження для забезпечення населення житлом через надання пільгових кредитів. Першими країнами, що сформуvalи таку модель фінансування житлового будівництва, були США та Австрія. Зараз будівельні каси займають долю фінансування ринку будівництва від 35% у країнах Скандинавії та Австрії, 50% у країнах Бенілюксу до понад 75% у Франції. У Німеччині таку систему фінансування будівництва через видання пільгових кредитів будівельних кас прописано окремим законом про контрактні ощадні банки [2].

Аналізуючи провідний досвід країн Азії, варто звернутися до практики найбільш

шої економіки світу – Китайської Народної Республіки. Китай створив в основі державної політики з будівництва житлової нерухомості та інших видів капітального будівництва систему акціонерних товариств. Комуністичний Китай, трансформуючи власну адміністративно-командну економічну систему до умов відкритого ринку, перейшов від системи зобов'язань щодо забезпечення житлом власних співробітників державними суб'єктами економічної діяльності до формування акціонерного фонду недержавних організацій, до яких перейшли права розпорядження житловим фондом, який раніше належав державним підприємствам. Китай має практику житлових фондів (за типом пенсійних фондів чи фондів соціального страхування). Працівники передають частину заробітної плати (в середньому 5%) до фонду. Механізм передання не залежить від самого працівника, адже перерахунков проводиться відразу підприємством уже під час нарахування заробітної плати. Житловий фонд, акумулюючи грошові кошти, проводить фінансування зведення об'єкта нерухомості, збудоване житло продає або здає в оренду, повертаючи гроші вкладників та примножуючи їх для покриття частини витрат вкладника на купівлю житла. Фінансові потоки за цими операціями проходять через комерційні банки [9].

Доцільно визначити особливості взаємодії вітчизняних будівельних підприємств із закордонними партнерами та окреслити перспективи виходу суб'єктів господарської діяльності на світові ринки шляхом забезпечення конкурентоспроможності. Розвиток національного будівельного ринку має пропорційну залежність від забезпечення конкурентоздатності будівельних підприємств. Так, світові лідери будівельної галузі, наприклад США та ЄС, проявляють високий рівень конкуренції у галузі, що становить у середньому для цих країн 80–95%. Характерною особливістю національної структури будівельної галузі України є її регіональна монополізація. Великі будівельні підприємства розподілили між собою цільові ринки за регіонами і не забезпечують умови для розвитку власної конкурентоспроможності. Через

такий «регіональний монополізм» рівень конкурентоспроможності національних будівельних підприємств на закордонних ринках оцінюється не більше ніж у 50%. Будівельна галузь України посідає останнє місце в Європі за рівнем економічної свободи та 117 місце зі 145 країн світу за рівнем економічної ефективності [11].

Ці показники свідчать про необхідність застосування ефективних механізмів трансформації будівельної галузі України відповідно до кращих практик світового законодавчого забезпечення процесів вільної конкуренції.

Позитивним моментом у розвитку конкурентного середовища для забезпечення виходу вітчизняних будівельних підприємств на світові будівельні ринки є обрання європейського інтеграційного вектора та асоціативне членство у структурі ЄС. Інституційні зміни та законодавчі трансформації, пов'язані з обранням України в асоціативні члени Європейського Союзу, сприятимуть зростанню основних конкурентних показників розвитку будівельної галузі в середньому на 5–8% [12].

Серед основних проблем, які гальмують приєднання вітчизняних суб'єктів господарювання у будівництві до світових норм та стандартів, а також забезпечення власної конкурентоспроможності, є такі:

- регіональна монополія вітчизняного будівельного ринку (понад 45% підприємств галузі будівництва мають ознаки монополістичних);

- будівельні підприємства, що не мають ознак монополістичних на конкурентних ринках, копіюють поведінкові стратегії підприємств-монополістів, що суттєво обмежує розвиток конкурентного середовища;

- спрощення вимог стандартизації та забезпечення якості на вітчизняному будівельному ринку;

- порушення антимонопольного законодавства;

- невідповідність вітчизняної нормативно-правової бази до європейських та міжнародних стандартів, недосконалість антимонопольного законодавства.

Отже, низка проблемних аспектів заважають вітчизняному будівельному виробництву працювати в умовах відкритих

ринків та забезпечити власну конкурентоспроможність на світових ринках збуту.

В умовах необхідності переходу на ринки вільної конкурентної торгівлі особливу увагу необхідно приділити питанням взаємодії державного та приватного секторів у вирішенні проблем забезпечення розвитку будівельної галузі, адже, як зазначено вище, ця проблематика має як економічний, так і соціальний аспект. Ефективною формою спільної взаємодії між приватним та публічними секторами економіки є проекти публічно-приватного партнерства. Коли державного фінансування не є достатньо для реалізації будівельного проекту, то доцільно здійснити пошук приватних інвесторів із забезпеченням економічних інтересів. До економічних інтересів, у яких може бути зацікавлений приватний інвестор, можна віднести такі [10]:

- передання права комерційної забудови під час інвестування у соціальну забудову;

- передання у концесію об'єктів транспорту та інфраструктури;

- передання у концесію комунальних об'єктів;

- передання земельних ділянок.

Систему досвіду розвитку державно-приватного партнерства у різних країнах світу визначено у Таблиці 1.

Для налагодження ефективних відносин приватно-публічного партнерства у галузі будівництва на вітчизняному ринку доцільно розглянути також технічні аспекти виробничих процесів, адже будівництво має високий ступінь технологічності. Особливості регулювання галузі будівництва передбачають такі аспекти:

- чітке визначення об'єктів, що підлягають стандартизації та сертифікації (окремих виробничих процесів чи операцій);

- створення чіткої класифікації об'єктів нерухомості для визначення процесів сертифікації та стандартизації;

- визначення умов проведення технічного аудиту будівельного виробництва;

- розмежування між державою та приватними інституціями функцій нагляду та технічного моніторингу і контролю;

- забезпечення процесів стандартизації та сертифікації через фахові приватні

Світовий досвід розвитку проектів публічно-приватного партнерства

Країни	Сфери реалізації проектів публічно-приватного партнерства
США, Німеччина, Великобританія, Австралія	Об'єкти соціальної забудови: школи, лікарні; транспортна інфраструктура, автобани, будівництво мостів, естакад тощо; об'єкти промислової нерухомості, об'єкти реновації, об'єкти зв'язку, комунальні об'єкти (мережі тепло- та водо-постачання, електромережі), відновлення, ремонт, реконструкція застарілого житла тощо.
Австрія, Сінгапур, Португалія, Бельгія, Данія, Ізраїль, Ірландія, Фінляндія, Іспанія, Південна Корея, Греція	Будівництво та ремонт автошляхів, ремонт, реконструкція та модернізація будинків соціального призначення, термомодернізація будівель, транспортна інфраструктура, мости, естакади, девелоперські проекти будівництва, проекти револьверного фінансування, інноваційно-інвестиційні комплекси, об'єкти інноваційного розвитку (за типом силіконової долини), наземний електричний транспорт, швидкісне залізничне сполучення тощо.
Польща, Країни Східної Європи	Окремі пілотні проекти (внаслідок слабкорозвиненої системи публічно-приватного партнерства).

установи: науково-дослідницькі інститути, громадські організації профільного спрямування, інжинірингові компанії тощо;

- перегляд норм обов'язкового ліцензування з метою створення більш сприятливих умов для розвитку будівельного ринку шляхом зниження кількості бюрократичних процедур;

- уніфікація процесів отримання ліцензій та сертифікатів відповідно до норм та стандартів;

- удосконалення законодавчого забезпечення процедури закупівель;

- удосконалення системи нормативно-правового забезпечення захисту права інтелектуальної власності;

- створення умов для уніфікації та спрощення процедур страхування;

- нормативно-правове забезпечення, що закріплює право укладання договорів субпідряду для малих та середніх підприємств у встановлених законодавством обсягах для захисту права на конкуренцію та зниження рівня регіональної монополізації.

За умови реалізації цих пропозицій можливим є суттєве зростання обсягів фінансування будівельних проектів через систему публічно-приватного партнерства на вітчизняному ринку та вихід українських будівельних підприємств на світові ринки.

Таким чином, проаналізувавши світовий досвід державного управління у галузі будівництва, що сприяє розвитку галузі та забезпечує ефективне вирішення соціально-економічних питань, можна визначити, що національна законодавча база потребує імплементації дієвих та ефективних механізмів зі світової практики, проте

для ефективного застосування необхідним є внесення змін до Податкового, Бюджетного та Господарського кодексів України, а також створення більш сприятливих умов та підґрунтя підвищення ефективності інвестиційних процесів.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження проаналізовано світовий досвід нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві та виокремлено кращі механізми світового досвіду нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин будівельної галузі, а також визначено можливості застосування ефективних підходів у національній системі будівництва. Так, запропоновано розглянути можливості до впровадження акціонерних фондів та системи приватно-публічного партнерства, оскільки в умовах нестачі державного фінансування така система сприятиме залученню додаткових фінансових інвестицій, а також має забезпечити функціонування більш гнучкої системи залучення. Більш широке впровадження та збільшення частки державно-приватного партнерства сприятиме підвищенню якості виконання проектів та зменшенню строків реалізації. Відповідно до запропонованих механізмів, визначено необхідність трансформації принципів та підходів щодо вдосконалення державного регулювання будівельної галузі, зокрема шляхом унесення змін до Податкового, Бюджетного, Господарського кодексів та створення більш ефективного нормативно-правового забезпечення інвестиційних процесів.

Список використаної літератури:

1. Євтушенко В. Європейський підхід до нормування та стандартизації у будівництві. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 142–151. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pp_2013_1_20.pdf
2. Кохан В.П. Нестандартна зайнятість в Україні: виклики часу. *Загальні питання інноваційного розвитку*. 2012. № 3. С. 79–85.
3. Шишка І.Р. Договір на маркетингові дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний 469 процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ, 2010. 20 с.
4. Гриняк А. Нормативно-правові засади регулювання підрядних відносин. *Підприємство, господарство і право*. 2012. № 5. С. 93–97
5. Юсупов В. Зовнішньоекономічна політика держави: правові питання визначеності та функціонування. *Підприємство, господарство і право*. 2005. № 3. С. 25–28.
6. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Київ: МАУП, 2000. 176 с.
7. Непомнящий О.М., Митропан Т.К. Зарубіжний досвід управління ризиками в системі закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 1–2. С. 37–41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/arlpur_2018_6_1-2_7
8. Понеделко Г. Испания: слабые перспективы роста. *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 4. С. 60–69.
9. Ісаєнко Д. Житлове будівництво за кордоном: досвід для України. Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: «ДокНаук ДержУпр», 2011. Вип. 3(7). С. 146–151.
10. Вінник О.М. Інвестиційне право : навч. посіб. Київ: Юридична думка, 2006. 568 с.
11. Звіт Антимонопольного комітету України за 2011 рік (14 березня 2012 р.). URL: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=212425&cat_id
12. Tiffin A. Ukraine: The Cost of Weak Institutions / IMF Working Paper. URL: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06167.pdf.

Марушева О. А. Международный опыт нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве

В статье рассматриваются вопросы внедрения ведущего мирового и европейского опыта в систему нормативно-правового регулирования государственного управления строительством для реализации социально-экономических функций государства. Проведен анализ ведущего мирового и европейского опыта и определены механизмы нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений при реализации строительных проектов. На основе проведенного анализа определены перспективные направления для их внедрения в отечественную систему государственного управления строительной отраслью с учетом требований экономических и социальных обязательств государства перед обществом и субъектами хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственное регулирование, нормативно-правовое регулирование, государственное управление, строительная отрасль, международный опыт, социально-экономические отношения, реформирование, евроинтеграция.

Marusheva O. International experience of legal regulation of socio-economic relations in construction

The article presents the issues of implementation of the world and European experience in the system of regulatory and legal regulation of public administration of construction management for the implementation of socio-economic functions of the state. The analysis of the leading world and European experience and the mechanisms of legal regulation of social and economic relations in the implementation of construction projects are defined. On the basis of the conducted analysis, perspective directions for their introduction into the national system of state management of the construction industry have been determined taking into account the requirements of the state's economic and social obligations to the society and economic entities.

Key words: state regulation, legal regulation, public administration, construction industry, international experience, socio-economic relations, reform, eurointegration.

А. О. Науменко

кандидат економічних наук, доцент, докторант
Національного університету цивільного захисту України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ

Досліджено різні державні доктрини, сутність яких зводиться до протистояння двох концепцій, зокрема ліберальної моделі та моделі аграрного протекціонізму. Доведено, що в умовах ринкової економіки держава має проводити активну економічну політику, тому що сам по собі ринок не здатний до саморегулювання. Основними елементами механізму державного регулювання мають бути економічні, юридичні, організаційно-адміністративні заходи.

Ключові слова: державне регулювання, державна підтримка, концепції державного регулювання, субсидії, дотації, преференції, аграрний сектор.

Постановка проблеми. Особливості державного регулювання аграрного сектора економіки формує механізм розвитку сільського господарства, який передбачає наявність таких взаємоузгоджених елементів, як нормативно-правові важелі, бюджетно-фінансове регулювання та цільова підтримка окремих регіонів-лідерів та регіонів середнього і депресивного розвитку, державні регіональні програми розвитку, створення та розвиток спеціальних економічних зон у певних регіонах, розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва [1].

Системний вплив держави на виробництво, зберігання, переробку і ринок сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, а також на матеріально-технічне забезпечення агропромислового виробництва викликано об'єктивною необхідністю підтримки економічної рівноваги, доходів товаровиробників та досягнення найвищої економічної, соціальної ефективності функціонування аграрного сектора та продовольчої безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Проблеми державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки на теоретичному рівні вивчалися багатьма вченими, серед яких В. Амбросов, Г. Андрусенко, М. Корецький, І. Кириленко, І. Лукінов, Ю. Лузан, Т. Олійник, О. Онищенко, П. Саблук, М. Хорунжий,

В. Юрчишин та ін. Але ще не достатньо дослідженими у вітчизняній науковій літературі залишаються особливості державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України в сучасних умовах.

Метою статті є аналіз особливостей державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України та визначення концептуальних підходів щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Необхідність державного регулювання аграрного сектора будь-якої країни зумовлена його особливостями, які притаманні аграрному сектору економіки. Основними з них є такі: по-перше, те, що аграрний сектор – слабкомонополізована галузь економіки, із яким взаємодіють, як правило, монополісти в особі постачальників засобів виробництва, монополістів із перероблення сільськогосподарської продукції, агросервісного обслуговування та торгівлі; по-друге, в селі ще не достатньо розвинена виробнича, ринкова та соціальна інфраструктури, що ставить аграрних товаровиробників у нерівні умови з товаровиробниками інших галузей; по-третє, земля – це місце спільного проживання людини і в цій якості виконує важливу соціальну функцію; по-четверте, аграрний сектор залежить від природно-кліматичних умов та біологічних особливостей рослин і тварин, тому потрібно мати додаткові кошти на створення стра-

хових і резервних фондів; по-п'яте, аграрний сектор через тривалий виробничий період не може швидко реагувати на зміну попиту на продовольство без шкоди для виробничої структури [2].

Об'єктивні складності адаптації сільськогосподарського виробництва до механізмів функціонування вільного ринку висувають перед виконавчою владою питання про особливий статус аграрної галузі в межах економічних режимів [3]. Широке обговорення проблем аграрної політики на міжнародному рівні свідчить про протиборство різних державних доктрин, про жорстку економічну боротьбу держав, які дотримуються різних стратегій аграрного розвитку. Сутність цих розбіжностей зводиться до протистояння двох концепцій, зокрема ліберальної моделі (класичний приклад США і патрована ними міжнародна організація ГАТТ / СОТ) та моделі аграрного протекціонізму (якої дотримуються багато інших країн) [4].

Прихильники ліберальної моделі розвитку аграрного сектора ігнорують не тільки економічні параметри, поза сферою уваги залишаються соціальні та екологічні наслідки, які б мали відповідний експеримент для країн, що традиційно захищають аграрного товаровиробника від стихії ринку та створили для цього гнучку і мобільну систему соціально-економічних і політико-правових інститутів. Не враховується і те, що протекціоністська модель виконує найважливішу регульовальну функцію не тільки в продовольчому, а і в соціальному та екологічному відношеннях [5].

Таким чином, на нашу думку, державне регулювання є обов'язковим компонентом сучасної аграрної політики, причому вплив держави має вирішальне значення, який визначає стратегію розвитку економіки аграрного сектора та суміжних із ним галузей. Крім того, необхідною є державна допомога сільському господарству через традиційно низьку рентабельність капіталовкладень у нього для вирішення екологічних проблем і підтримки родючості ґрунту, створення сільської інфраструктури, підтримки соціального балансу між містом і сільською місцевістю.

Реальна практика показує, що немає іншої галузі економіки, яка б субсидува-

лася в такому великому обсязі з державних і недержавних бюджетів, як аграрний сектор. Крім суто політичних причин і бажання задовольнити вимоги значного сільського виборчого корпусу, це визначається специфікою сільського господарства (як галузі, яка без державних дотацій і державного регулювання не може функціонувати в умовах ринкового господарства) [6].

Ставлення до державного регулювання економіки в науковій літературі не є однозначною. Необхідність державного регулювання в постіндустріальному суспільстві також визнано Світовим банком, який у доповіді «Держава в мінливому світі» (1997) висловив, що «...розвиток потребує ефективної держави, яка відіграє роль каталізатора і помічника, яка стимулює та доповнює роль приватного бізнесу і окремих осіб ... історія з наполегливістю повторює, що гарний уряд – це не розкіш, а життєва необхідність. Без ефективної держави, сталий розвиток, економічне та соціальне забезпечення аграрного сектора не є можливим. Ефективна держава необхідна для надання товарів і послуг, а також для створення правил та інститутів, що дозволяє ринкам процвітати, а людям вести більш здорове і щасливе життя» [7].

У світовій науці та практиці склалися різні школи державного управління. Марксистська базується на класовому підході та розглядає державу як знаряддя політичної влади вищого класу, який здійснює диктатуру, закріплює й охороняє за допомогою держави свої інтереси. Поширений також етатизм, який розглядає державу як вищий результат і мету суспільного розвитку.

Для побудови ринкової економіки найбільші дискусії викликає протягом багатьох років визначення ролі та місця держави в ринковому господарстві. Із цієї проблеми склалися дві великі наукові школи. Перша пов'язана з іменем англійського економіста Д. Кейнса, інша – американського економіста М. Фрідемана. Цінності, які відстоюють ці наукові школи, є протилежними: кейнсіанці визнають активне втручання держави в регулювання ринкової економіки, представники ж школи М. Фрідемана є противниками державного втручання в економічне життя [2].

Для України та її регіонів, на наш погляд, прийнятна теорія ринкової економіки за Кейнсом. Держава має проводити в умовах ринкової економіки активну економічну політику, оскільки сам по собі ринок не здатний до самоналаштування, не може забезпечити макроекономічної рівноваги, потребує державного регулювання та допомоги. Основним фактором рівноважного розвитку визнається попит, на який має впливати держава за допомогою різних важелів. Держава узгоджує довгострокові й короткострокові цілі розвитку, інтереси за ієрархічними рівнями, держава управляє галузями економіки, стежить за співвідношенням між галузями, проводить активну грошово-кредитну, податкову, цінову політику, контролює витрати, заохочує інвестиції для збільшення попиту тощо. При цьому методи побудови ринкової економіки (за Кейнсом) відрізняються від директивного планування. Кейнс, розвиваючи теорію економічного зростання, спирався на вчення К. Маркса [8].

Під час формування функцій державного регулювання аграрного сектору великого значення необхідно надавати визначенню цілей, завдань і механізмів виконання, оскільки від цього буде залежати стратегічний розвиток аграрної економіки та якість усунування системних проблем, негативних тенденцій, накопичених за роки реформування аграрного сектора [9].

Стратегічні цілі державного регулювання аграрного сектора мають бути спрямовані на:

- розроблення та затвердження правового підґрунтя розвитку аграрного сектора;
- визначення цілей розвитку аграрного сектора, спрямованих на ефективне використання виробничих ресурсів у ньому;
- вирівнювання сукупного попиту і сукупної пропозиції на продовольчому ринку;
- підтримання стабільної економічної ситуації в галузі;
- перерозподіл доходів, спрямованих на згладжування відмінностей у доходах сільськогосподарських виробників;
- захист внутрішнього продовольчого ринку;

– забезпечення і підтримання продовольчої безпеки в країні.

Для досягнення цілей та ефективного вирішення поставлених завдань державі необхідно визначити конкретні індикатори, які мають відповідати певним критеріям:

- відображати конкретні бажані досягнення, а не способи реалізації;
- стимулювати розроблення конкретних дій і бути досить детальними, щоб бути зрозумілими і вказувати чіткий напрям;
- бути кількісно вимірними, щоб можна було оцінювати ступінь досягнення;
- точки зростання мають бути геометрично прогресивними, спрямованими на посилення економічного зростання;
- урахувувати наявні ресурси;
- мати тимчасові обмеження виконання поставлених завдань [10].

Система стратегічного планування будується на баченні майбутнього, місії та стратегії. За термінами воно може поділятися на короткий (до 3 років), середній (від 3 до 5 років), тривалий (від 5 років). Державне планування має забезпечувати умови для відкриття нових високотехнологічних виробництв переробних підприємств, конкуренції вітчизняних аграрних товаровиробників на внутрішньому і зовнішніх ринках, створення агросектора з рівноправним ринком збуту виробленої продукції і продуктів харчування в Україні, експортоорієнтованого і багатокладного національного агробізнесу, де держава має взяти на себе питання регулювання на внутрішньому ринку надлишку і дефіциту сільськогосподарської продукції за допомогою державних інтервенцій. Виходячи з цього, визначено основні завдання державного регулювання аграрного сектора економіки:

- розвиток сільськогосподарських і переробних виробництв;
- імпортозаміщення та забезпечення продовольчої безпеки країни;
- збереження балансу і паритету сільського господарства щодо інших галузей вітчизняної економіки;
- надання державної підтримки товаровиробникам на зовнішніх і внутрішніх ринках;
- підвищення рівня зайнятості на селі.

Обов'язковою умовою ефективності функціонування механізму державного регулювання є дотримання принципів реалізації стратегічного розвитку аграрного сектора:

- дотримання загальнонаціональних інтересів;
- систематичний аналіз і контроль результативності державних заходів;
- нарощування інвестиційного та інноваційного потенціалу;
- розвиток спеціалізації, кооперації, кластеризації і концентрації виробництва;
- упровадження інноваційних технологій виробництва та переробки сільськогосподарської продукції;
- нарощування експортного потенціалу галузі;
- відповідності до вимог національних стандартів і технічних регламентів, правил СОТ та інших міждержавних угод;
- екологізація і захист навколишнього середовища сільськогосподарського виробництва і переробних галузей [11].

Зазначимо, що саме досягнення стратегічних цілей, поставлених завдань і дотримання зазначених принципів дозволить вивести аграрний сектор на якісно новий етап розвитку, забезпечити соціальний розвиток села, підвищити добробут усього населення країни і досягти продовольчої безпеки країни.

Відповідно до сучасного законодавства, основними напрямками державної підтримки сільського господарства в країні є забезпечення доступності кредитних ресурсів для сільськогосподарських товаровиробників, розвиток системи страхування ризиків у сільському господарстві, розвиток племінного тваринництва, розвиток елітного насінництва, забезпечення виробництва продукції тваринництва, забезпечення закладання багаторічних насаджень і догляд за ними, забезпечення оновлення основних засобів сільськогосподарських товаровиробників, забезпечення заходів щодо підвищення родючості ґрунтів, забезпечення сталого розвитку сільських територій, надання консультаційної допомоги аграрним товаровиробникам, підготовка і перепідготовка кадрів, інформаційне забезпечення в реалізації державної аграрної політики [12].

Висновки і пропозиції. Отже, ефективний механізм державного регулювання має бути спрямованим на збереження і розвиток земельних, матеріально-технічних, фінансових, трудових та інформаційних ресурсів в аграрному секторі. Наявність цих ресурсів є головною умовою створення ефективного механізму й одночасно є елементами державного регулювання. Основними елементами механізму державного регулювання, що забезпечують комплексний підхід вирішення цієї проблеми, є економічні, юридичні, організаційно-адміністративні, а державні заходи можуть здійснювати непрямий або прямий вплив на економічних учасників і мати стимулювальний (субсидії, дотації, преференції) або стримувальний (ліцензування, штрафи, заборони) ефект.

Список використаної літератури:

1. Саблук П.Т. Аграрний сектор в умовах членства України у Світовій організації торгівлі: здобутки і перспективи. *Економіка АПК*. 2011. № 3. С. 3–9.
2. Державне регулювання економіки: [навчальний посібник] / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко [та ін.]; вид. 2-ге, допрац. і доповн. Київ: КНЕУ, 2004. 440 с.
3. Радченко О. Державна підтримка сільського господарства України в період системних реформ. *Економічний дискурс: Міжнародний науковий журнал*. 2016. Вип. 2. С. 47–52.
4. Лузан Ю.Я. Розвиток державної підтримки аграрного сектору України в умовах членства в СОТ. *Облік і фінанси АПК*. 2008. № 3. С. 4–10.
5. Васільєва Л.М. Державна політика ціноутворення в аграрному секторі країн з розвинутою ринковою економікою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 16. С. 137–140.
6. Мазур Г.Ф. Удосконалення механізму державного регулювання та стимулювання розвитку агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2013. № 2. С. 21–25.
7. Государство в меняющемся мире. Всемирный банк. Москва: «Прайм-ТАСС», 1997. 438 с.
8. Голуб Т.І. Історичний досвід та аналіз тенденцій державної підтримки розвитку аграрного сектора України. *Молодий вчений*. 2015. № 4 (19). С. 54–57.

9. Олійник Т.І. Державна підтримка аграрного сектору економіки України. *Економіка АПК*. 2009. № 7. С. 80–86.
10. Козир С.М. Пріоритети державної політики України щодо аграрного сектору після вступу до СОТ. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 9. С. 89–94.
11. Шевченко Н.О. Особливості державного регулювання аграрного сектору економіки в країнах ЄС. URL: http://www.nbuv.gov.ua>old_jrn/Soc_Gum/Nvamu
12. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24 червня 2004 року № 1877-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15/page3>.
-

Науменко А. О. Концептуальные основы государственного управления аграрным сектором экономики

Исследованы различные государственные доктрины, суть которых сводится к противостоянию двух концепций, в частности либеральной модели и модели аграрного протекционизма. Доказано, что в условиях рыночной экономики государство должно проводить активную экономическую политику, потому что сам по себе рынок не способен к саморегулированию. Основными элементами механизма государственного регулирования должны быть экономические, юридические, организационно-административные мероприятия.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственная поддержка, концепции государственного регулирования, субсидии, дотации, преференции, аграрный сектор.

Naumenko A. Conceptual principles of state management of the agrarian sector of the economy

Various state doctrines have been studied, the essence of which is reduced to the confrontation of two concepts: the liberal model and the model of agrarian protectionism. It is proved that in a market economy, the state should pursue an active economic policy, because the market itself is not capable of self-regulation. The main elements of the state regulation mechanism should be: economic, legal, organizational and administrative measures.

Key words: government regulation, government support, concepts of government regulation, subsidies, subsidies, preferences, agricultural sector.

УДК 338.47:656.025.2

Л. О. Позднякова

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економіки,
бізнесу та управління персоналом на транспорті
Українського державного університету залізничного транспорту

О. Г. Дейнека

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту й адміністрування
Українського державного університету залізничного транспорту

С. О. Гавриленко

головний інженер – перший заступник директора регіональної філії
«Придніпровська залізниця» АТ «Укрзалізниця»

В. М. Кузьменко

заступник директора регіональної філії
«Придніпровська залізниця» АТ «Укрзалізниця» з безпеки

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ПОСЛУГ ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

Статтю присвячено вирішенню актуальної проблеми теоретичних основ державного управління ринком послуг пасажирських перевезень та обґрунтування залізничного транспорту як складника економіки та управління національним господарством України з метою підвищення якості послуг, що надаються, й ефективності його роботи. Для цього розроблено модель державного регулювання підвищення ефективності функціонування пасажирських перевезень. Визначено сутність, доцільність, необхідність проведення реструктуризації підприємств пасажирського господарства залізничного транспорту України. Представлено необхідні умови, спрямовані на реалізацію програми реструктуризації. Реалізація запропонованої програми зумовила розроблення механізму, який передбачає науково-економічне обґрунтування доцільності впровадження нових форм пасажирського швидкісного і високошвидкісного руху.

Ключові слова: *якісні послуги, регулювання, продуктивна сила, система, транспортні процеси.*

Постановка проблеми. Теоретико-методологічні підходи до державного регулювання ринку послуг пасажирських перевезень займають значне місце у наукових дослідженнях фахівців. У сучасних умовах роль і місце чинників підвищення ефективності функціонування пасажирських перевезень залізничного транспорту України визначається ступенем реалізації та впровадження науково-технічного прогресу. Очікуване поживлення економіки України вимагає принципово нових підходів до якості надання послуг

залізницями. Цей період часу характеризує зародження нового інформаційного суспільства, в якому соціальні потреби населення мають бути пріоритетними. Ці потреби впливають на побудову і розвиток економічної системи державного управління ринком пасажирських перевезень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний вклад у розроблення теорії державного управління зробили багато вчених. Серед них слід зазначити публікації докторів наук із держуправління В.М. Мартиненко, О.Б. Коротич, Г.С. Одицької, М.А. Латиніна, В.В. Дорофієнко [1–4]. Вагомий внесок також зробили вчені економісти Л.І. Абалкін, В.П. Бабоч,

Н.В. Геєць, С.Г. Галуза, С.Г. Лукінов, С.В. Мочерний, Л.А. Антоненко, Л.А. Українська, М.А. Павловський та ін.

Проблемами формування і розвитку соціальної інфраструктури на державному і регіональному рівні займалися такі українські вчені: Д.П. Богиня, Б.М. Данилишин, Г.І. Купалова, Є.А. Якуба, Л.П. Тимошенко та ін. На залізницях державним регулюванням підвищення ефективності пасажирських перевезень у різний час займалися такі вчені-економісти: І.В. Белов, З.Г. Галабурда, М.Ф. Мандриков, Н.В., Терьошина, Н.Г. Смєхова, М.М. Толкачева, Р.М. Царьов, О.М. Аксьонов, Ю.Ф. Кулаєв, Ю.С. Бараш, Т.О. Мукмінова, В.Л. Дикань та ін.

Проте роботи зазначених та інших учених не охоплюють усієї проблематики та глибини складних з економічного погляду та суперечливих процесів, що є соціальними наслідками ринкової трансформації вітчизняної економіки.

Водночас світовий досвід показує, що соціальна ефективність ринкових перетворень не є можливою без створення ефективної системи державного управління і регулювання сталого функціонування пасажирських перевезень. Ці обставини і передбачають необхідність розроблення нових механізмів державного регулювання та управління з використанням механізмів стратегічного планування і прогнозування структури пасажирського господарства залізничного транспорту України. Зазначене зумовило вирішення основних завдань дослідження.

Збитковість пасажирських перевезень залізничного транспорту України, що є характерним для аналогічних перевезень усіх залізничних адміністрацій країн світу, з кожним наступним роком збільшується внаслідок як об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Ці обставини передбачають пошук економічного механізму оптимального поєднання інвестування основного складника соціальної інфраструктури державними (бюджетними) та недержавними коштами. При цьому соціальні протиріччя у сфері інвестування державою та іншими джерелами потребують невідкладних наукових досліджень, доцільність яких зумовлюється необхідністю ухвалення еконо-

мічних рішень щодо реалізації концепції реформування залізничного транспорту України.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних, методологічних та методичних підходів і концептуальних засад удосконалення чинної системи планування, державного управління і регулювання стосовно збиткових пасажирських перевезень залізничного транспорту та поступового вирішення питань фінансування за рахунок механізмів державного втручання.

Виклад основного матеріалу. Теоретичною основою виконаних досліджень стали: діалектичний підхід до розуміння сутності економічних процесів і явищ, укази Президента і постанови уряду України з економічних питань, нормативні документи про стабілізацію народного господарства і переходу до ринкових відносин. У процесі роботи вивчалися й аналізувалися праці вітчизняних і зарубіжних учених-економістів. Змістовний економічний аналіз поєднувався з використанням сучасних методів аналізу.

Виконані дослідження безпосередньо пов'язані з програмами і планами науково-дослідних робіт у галузі за обраним науковим напрямом, зокрема економічні аспекти підвищення ефективності і якості роботи залізничного транспорту, реалізація яких дозволяє досягнути підвищення ефективності роботи підприємств. Алгоритм дослідження наведено на рис. 1.

Транспортний комплекс – кровноносна система багатогалузевого господарського організму країни, що не тільки залежить від рівня розвитку техніки і технології інших галузей господарства, що забезпечують його діяльність, а й результатами своєї роботи безпосередньо впливає на темпи розвитку цих галузей, ефективність виробництва.

Забезпеченість транспортними комунікаціями, наявність відповідних резервів пропускну здатності значно сприяє поліпшенню використання наявних виробничих потужностей, прискоренню розвитку концентрації, спеціалізації і кооперування виробництва, освоєнню найбільш дешевих, але віддалених від місць споживання родовищ, створює необхідні передумови



Рис. 1. Модель державного регулювання підвищення ефективності функціонування пасажирських перевезень залізничного транспорту

для зниження поточних і одноразових виробничих витрат у промисловості і сільському господарстві.

У наші дні уряд України вмістив транспорт у перелік базових галузей, що вимагають першочергової уваги. Проблема підвищення ефективності розвитку і функціонування транспорту – одна з кардинальних в економіці країни. Зараз в економічній науці найчастіше недооцінюється важливість таких критеріїв, як потреба суспільства в транспортних послугах і ступінь задоволення. Це пояснюється відсутністю науково обґрунтованої методики визначення народногосподарських потреб у послугах транспорту, неправильною оцінкою ефективності капітальних вкладень у його розвиток, а також недооцінкою ефекту, що виявляється в інших галузях народного господарства за рахунок більш раціонального розвитку, зниження втрат і підвищення якості продукції.

Недооцінка ролі транспорту виразилася в тому, що його розвиток протягом тривалого часу стримувався проведеною на державному рівні інвестиційною політикою.

Починаючи з 1940 року і дотепер, частка залізничного транспорту в загальному обсязі капітальних вкладень знизилася з 12,3 до 1,6%. Отож, темпи росту вантажообігу істотно випереджали темпи будівництва і модернізації залізниць. Це призвело до зниження ефективності транспортного виробництва. Рівень ефективності транспортного виробництва в умовах ринкової економіки визначається:

1) стабільністю попиту на перевезення й інші послуги; ступенем задоволення цього попиту, рівнем цін на перевезення й інші послуги;

2) рівнем розвитку продуктивних сил транспортної системи (тобто наявністю і якістю техніки, технології, систем керування, наявністю і кваліфікацією кадрів) у кожен момент часу, який оптимально співвідноситься з величиною попиту на перевезення;

3) пристосованістю продуктивних сил транспортних підсистем і можливістю диверсифікованості виробництва, особливо під час спаду перевезень;

4) конкурентоспроможністю транспортних під систем у боротьбі за залучення

вантажів і пасажирів,; підвищенням ефективності функціонування за рахунок науково обґрунтованого керування розмірами перевезень і витратами на перевезення;

5) іншими внутрішньогалузевими факторами, особливо якістю формування і використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів (рис. 2).

Особливо важливим фактором підвищення ефективності виробництва є інтенсифікація транспорту.

Сутність інтенсифікації транспорту полягає в оптимально напруженому (за потужністю і часом) і національному використанні транспортних ресурсів на всіх стадіях транспортування для своєчасного і якісного задоволення потреб країни в перевезеннях.

У дослідженнях обґрунтовується актуальність інтенсифікації перевізного процесу й в умовах спаду перевезень. Правомірність такої позиції підтверджується досвідом залізниць України з водіння великовагових поїздів під час спадання перевезень. Про це свідчить і досвід роботи залізниць США, де нестабільно вантажо-

обігу і вантажонапруженості в 5,4 разу нижче, ніж на залізницях України, застосовується вага потяга майже в 1,5 разу більша ніж на українських залізницях.

Особливе значення інтенсифікації перевезень на залізничному транспорті пояснюється його високою фондомісткістю і роллю в задоволенні потреб населення і народного господарства в перевезеннях.

Під час вивчення можливостей інтенсифікації розглядають шляхи вдосконалення організації і технології перевезень, а також здатності господарського механізму стимулювати краще використання ресурсів, які є на залізничному транспорті України. Кількісна оцінка впливу інтенсифікації залізничного транспорту на прискорення соціально-економічного розвитку народного господарства здійснюється залежно від тривалості обігу коштів суспільно-господарського комплексу від тривалості доставки вантажів та пасажирів.

Відомо, що тривалість доставки, будучи істотною частиною часу обороту, визначається відстанню перевезення і швидкістю доставки. Швидкість доставки – це один із



Рис. 2. Фактори, які характеризують рівень ефективності транспортного виробництва

найважливіших показників інтенсивності використання транспортних ресурсів у часі.

Використання категорії «продуктивна сила систем» (далі – ПСС) є правомірним як на мікро-, так і на макрорівні.

Так, спрощується збалансування систем і підсистем по вертикалі, порівняння продуктивних сил транспортних (і не тільки транспортних) підсистем, залучених у єдину технологію товароруку, формування господарського механізму, в основі якого лежить інтерес до поліпшення, зокрема до підвищення ефективності використання ресурсів.

Продуктивна сила систем як економічна категорія надзвичайно сприйнятлива до ринків праці, капіталу, товару. Практичне застосування категорії ПСС дозволяє сформулювати основні правила керування витратами на перевезення і виробництво, кількісно вимірювати НТП, об'єднавши численні розрізнені науково-технічні програми в єдину комплексну програму підвищення ефективності НТП, вирішити проблему конкурентоспроможності не тільки окремих видів техніки, а й товарів узагалі, а також видів діяльності.

Категорія ПСС застосовна і до проблеми ефективності перевезень в умовах нестабільного на них попиту. Тенденція падіння обсягів виробництва і перевезень не може продовжуватися тривалий час без серйозних наслідків для суспільства. Тому для забезпечення інтенсивності роботи транспорту потрібно вже зараз вирішувати проблеми розвитку залізниць і забезпечення високої ефективності роботи.

Для зниження вартості перевезень масових вантажів необхідно не розпорошувати потік рівнобіжними лініями, а за принципом великомасштабного виробництва провести максимальну його концентрацію на найважливіших лініях, підсилюючи цю концентрацію вантажопотоку системою залізничних ліній, побудованих перпендикулярно до них, цілеспрямовано вивчити проблему створення «кістяка» надмагістралей на найважливіших напрямках шляхом будівництва третьої колії, використання могутнього рухомого складу з великими навантаженнями, високими швидкостями, реконструкцією і розвитком технічних станцій. Такі надмагістралі дозволять спеціалізувати рух



Рис. 3. Концептуальні підходи щодо проблеми вдосконалення пасажирського транспорту залізниць

потягів, пропускати за умов необхідності тільки маршрутні потяги підвищених вагових параметрів. Це допоможе знизити собівартість перевезень, особливо масових вантажів, у 2,5–3 рази і підвищити швидкість до 600–800 км/добу, що призведе до економічного зближення районів (рис. 3). Слід мати на увазі, що зазначена проблема давня і не досить однозначна.

У таких країнах із великою територією, як Китай, США й ін., варіанту розвитку мережі шляхом створення «кістяка» багатокільонних ліній майже завжди протистоїть варіант розвитку шляхом будівництва одноколієних піонерних ліній. Перевагам надмагістралей (дешевизні перевезень, високій швидкості доставки, інтенсифікації залізничних транспортних процесів узагалі) піонерні одноколієнки протиставляють можливість залучення до економічного обороту нових природних ресурсів неосвоєних територій. Не зовсім випадковим є те, що в названих країнах питома вага двоколієних (і більше) магістралей становить від 13% у США, а у країнах Західної Європи частка таких ліній становить від 1/3 до 2/3 експлуатаційної довжини залізничної мережі.

Висновки і пропозиції. Подальші дослідження щодо підвищення ефективності національного залізничного транспорту мають безпосередньо базуватись на методичних засадах державного управління галузі. Для оптимального вирішення питання розвитку і роботи залізничного транспорту необхідно вивчати транспортний процес від пункту зародження до пункту його призначення чи споживання. Тут особливу роль мають маркетингові

дослідження районів тягіння, що дозволяє прогнозувати обсяги і напрями вантажопотоків та пасажиропотоків.

Під час вибору критерію для обґрунтування етапів розвитку мережі залізниць треба враховувати нормативи якості транспортної продукції (безпека, швидкість доставки, регулярність, схоронність та ін.). Такий підхід дозволить розробити єдиний комплексний технологічний процес, у якому буде ув'язана робота пункту зародження, робота технічних станцій і ділянок колій проходження, а також робота пункту призначення.

Список використаної літератури:

1. Мартиненко В.М., Конотопцева Ю.В., Щегорцова В.М. Кадрова політика і державна служба: навч. посібник; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В.М. Мартиненко. Харків: Видавництво Хар РІ НАДУ «магістр», 2013. 208 с.
2. Керівник в системі державного управління [текст] : Навчальний посібник / Під. Ред.: Коротич О.Б., Радченко О.В., Боковикова Ю.В. та ін. Харків: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2014. 252 с.
3. Корженко В.В., Мельтюхова Н.М., Одицова Г.С. Тенденція та перспектива Європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри / [монографія] / Заг.ред. В.В. Корженко, Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во Хар РІ НАДУ «Магістр», 2007. 268 с.
4. Державне регулювання інноваційного розвитку економіки України: стратегічні пріоритети: Монографія / [М.А. Латинін, С.В. Майстро, В.Ю. Бабаєв та ін.] за заг. ред. д. держ. упр., проф. М.А. Латиніна. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2014. С. 140–157.

Позднякова Л. А., Дейнека А. Г., Гавриленко С. А., Кузьменко В. Н. Теоретико-методологические основы государственного управления рынком услуг пассажирских перевозок

Статья посвящена решению актуальной проблемы теоретических основ государственного управления рынком услуг пассажирских перевозок и обоснование железнодорожного транспорта как составляющей экономики и управления национальным хозяйством Украины с целью повышения качества услуг и эффективности его работы. Для этого разработана модель государственного регулирования повышения эффективности функционирования пассажирских перевозок. Определена сущность, целесообразность, необходимость проведения реструктуризации предприятий пассажирского хозяйства железнодорожного транспорта Украины. Представлены необходимые условия направлены на реализацию программы реструктуризации. Реализация предложенной программы обусловила разработку механизма, который предусматривает научно-экономическое обоснование целесообразности внедрения новых форм пассажирского скоростного и высокоскоростного движения.

Ключевые слова: качественные услуги, регулирование, производительная сила, система, транспортные процессы.

Pozdniakova L., Deineka O., Havrylenko S., Kuzmenko V. Theoretical and methodological foundations of the state management of passenger services market

The article is devoted to solving the actual problem of theoretical foundations of state management of the market of passenger transportation services and substantiation of railway transport as a component of the economy and management of the national economy of Ukraine in order to improve the quality of services provided and the effectiveness of its work. For this purpose, a model of state regulation of improving the efficiency of passenger transport operation has been developed. The essence, expediency, necessity of restructuring of enterprises of passenger transport of railway transport of Ukraine is determined. The necessary conditions for the implementation of the restructuring program are presented. Implementation of the proposed program has led to the development of a mechanism that provides for a scientific and economic justification of the feasibility of introducing new forms of passenger high-speed and high-speed traffic.

Key words: *quality services, regulation, productive power, system, transport processes.*

Ю. Ю. Ряховська

кандидат економічних наук, докторант
Класичного приватного університету

НАПРЯМИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті досліджується розвиненість електронних державних послуг, яка забезпечує напрями впливу на витрати органів державного управління і споживачів послуг. Зазначено, що впровадження та використання ІКТ є одним із найбільш значущих чинників, що прискорюють темпи розвитку людського капіталу. По-перше, було виявлено, що індивіди сприймають використання ІКТ як фактор, що стимулює і полегшує процес навчання. По-друге, дослідження показують, що використання нових технологій допомагає розширити участь в освітньому процесі тих груп користувачів, для яких освіта раніше було менш доступною. Запропоновано виділити сім взаємопов'язаних вигод розвитку електронного уряду, що безпосередньо стосуються досягнення більш високих результатів діяльності органів державного управління. Обґрунтовано вплив електронного уряду на досягнення більш високих результатів діяльності органів державного управління, що має три основних напрями: по-перше, за допомогою оптимізації внутрішніх бізнес-процесів і розвитку внутрішньої інформаційно-комунікаційної інфраструктури; по-друге, за допомогою розвитку електронних державних послуг і стимулювання попиту на них; по-третє, пов'язано із забезпеченням розвитку «пов'язаного навколишнього середовища», що підсилює загальне значення ІКТ для економічного зростання і зростання якості життя.

Ключові слова: державне регулювання, інформаційно-комунікаційна інфраструктура, електронна державна послуга, нові технології, електронний уряд, органи державного управління.

Постановка проблеми. Очевидно, що на рівні окремо взятої державної структури кількість можливих видів електронних послуг обмежується її функціональними повноваженнями. Однак на більш високому рівні агрегації державних структур (регіональних або місцевих адміністрацій, а також уряду), із розширенням функціонального спектра аналіз розвитку електронних державних послуг вимагає узагальнення та інтеграції різних підходів до класифікації. Необхідно зазначити, що потенціал використання електронних каналів комунікації зі споживачем (насамперед мережі Інтернет) у підвищенні якості послуг найбільш повно вивчений для приватного сектора і широко представлений у науковій літературі. Розвиток концепції електронного уряду потребує адаптації результатів, проведених у приватному секторі досліджень, до специфіки державних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний науковий доробок у розробленні питань державного регулювання інформаційної сфери зробили такі автори, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, І. Бачило, Ю. Бурило, А. Васильєв, В. Копилов, Б. Кормич, Л. Кузенко, Б. Лазарєв, А. Макаренко, В. Наумов, В. Опришко, О. Радченко, О. Соснін, В. Цимбалюк, Л. Шиманський, О. Ющик та ін.

Дослідженню міжнародних принципів та механізмів формування інформаційно-комунікаційної інфраструктури і контролю діяльності засобів масової комунікації відведено вагомe місце в наукових працях відомих зарубіжних учених, зокрема С. Бремен, А. Манойла, І. Масуди, М. Мая, Д. Мильтона, А. Курочкиної, Т. Парсонса та багатьох інших. Водночас серйозну увагу визначенню пріоритетів і дослідженню ефективності державної інформаційної політики приділяють у своїх дослідженнях такі вітчизняні науковці

та дослідники: О. Литвиненко, М. Ожеван, Г. Почепцов, О. Старіш, А. Чічановський, В. Шкляр, А. Юричко та ін.

Мета статті – визначити напрями впливу державного регулювання на формування інформаційно-комунікаційної інфраструктури та запропонувати сім взаємопов'язаних вигод розвитку електронного уряду, що безпосередньо стосуються досягнення більш високих результатів діяльності органів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Вплив електронних державних послуг на вартісний складник цінності для споживачів досить широко вивчено в літературі і проаналізовано за допомогою емпіричних досліджень.

Розвиненість електронних державних послуг забезпечує такі напрями впливу на витрати органів державного управління і споживачів послуг [1, с. 157]:

- скорочення прямих витрат (вартість пересилання, друку, поїздки, оплата професійних консультантів (адвокатів, бухгалтерів), витрат на оплату персоналу та тощо);

- скорочення альтернативних витрат, насамперед економія часу на реалізацію адміністративних процедур (скорочення кількості днів, необхідних для отримання дозволів та ліцензій).

Результати недавнього дослідження громадян і бізнесу в ЄС підтверджують, що економія часу і збільшення гнучкості у взаємодії з органами державного управління найбільш широко сприймаються для вигоди електронного уряду та розвитку нових форм організації взаємодії органів виконавчої влади зі споживачами [2, с. 198]. Згідно з результатами дослідження, завдяки електронним послугам громадяни і комерційні організації економлять більше однієї години в розрахунку на одну операцію. У сфері оподаткування, реєстрації, подання заяв загальна економія становить 7 мільйонів годин на рік. Заощадження часу – ключовий фактор високого рівня задоволеності електронними послугами: 90% опитаних користувачів залишилися задоволені якістю надання електронних послуг.

Аналіз впливу нових форм організації взаємодії органів виконавчої влади зі спо-

живачами на результати діяльності органів державного управління.

Необхідно зазначити, що внесок інформаційно-комунікаційних технологій у підвищення результатів діяльності більш широко досліджено для таких організацій громадського сектора, як установи освіти, охорони здоров'я, транспорту. Незважаючи на неможливість точного й однозначного визначення причинно-наслідкових зв'язків між розширенням використання ІКТ і досягненням більш високих результатів, у кожній із функціональних сфер діяльності органів державного управління можна знайти свідчення позитивного впливу ІКТ.

Як показують дослідження, впровадження та використання ІКТ є одним із найбільш значущих чинників, що прискорюють темпи розвитку людського капіталу. По-перше, було виявлено, що індивіди сприймають використання ІКТ як фактор, що стимулює і полегшує процес навчання. По-друге, дослідження показують, що використання нових технологій допомагає розширити участь в освітньому процесі тих груп користувачів, для яких освіта раніше було менш доступною. Дослідження, проведене в школах Великої Британії, також показало наявність позитивного взаємозв'язку між ступенем використання ІКТ в освітньому процесі та результатами навчання.

Такі ефекти впровадження ІКТ у галузь охорони здоров'я, як підвищення точності, повноти, оперативності інформаційного забезпечення процесу надання медичних послуг (ведення електронних записів), розвиток баз даних охорони здоров'я загального доступу в довгостроковому періоді можуть призвести до високих результатів у сфері громадського здоров'я [3, с. 89].

Широке поширення в останні роки отримали дослідження, присвячені аналізу впливу електронного уряду на економічні результати. Завдяки оптимізації бюрократичних процедур, автоматизації та інформатизації, підвищення інформаційної відкритості та ефективності діяльності нові, основні на ІКТ, форми організації взаємодії органів влади зі споживачами державних послуг відіграють важливу роль

у забезпеченні високого рівня продуктивності економіки в цілому, роблять внесок в економічну конкурентоспроможність.

У дослідженні, проведеному Європейською Комісією в березні 2004 року, проаналізовано основні напрями впливу державної політики на економічний розвиток, особливо вивчено вплив діяльності органів державного управління на економічне зростання [4, с. 136]. У звіті, опублікованому за результатами дослідження, ідентифікуються три основних сфери державної діяльності, що мають найбільше значення для економічного розвитку: податки, державні витрати, а також регулювання. Нові форми організації взаємодії органів виконавчої влади зі споживачами можуть розглядатися як засіб скорочення адміністративних бар'єрів, стимулювання ділової активності незалежно від якості створених «правил гри», оскільки мають значний потенціал для скорочення витрат приватного сектора, пов'язаних із реалізацією інструкцій і адміністративних вимог. Мінімізуючи час і зусилля, які потрібні для виконання бюрократичних процедур і правил, нові форми організації взаємодії можуть мати позитивний вплив на якість ділового навколишнього середовища та якість життя. Так, залежно від рівня інтерактивності наданих електронних і державних послуг, електронний уряд може потенційно впливати на витрати, пов'язані з пошуком інформації, її розумінням, а також реалізацією адміністративних вимог (у таких сферах, як реєстрація, ліцензування, дозволи, оплата податків та ін.) [5, с. 25].

Бенчмаркінг реалізованих проєктів електронного уряду й аналіз кращої практики показує, що успіх країн-лідерів у сфері електронного уряду базується на реінжинірингу бізнес-процесів органів державного управління, пов'язаних із розвитком електронних державних послуг, які характеризуються високим попитом із боку кінцевих споживачів [6, с. 55]. Ці три ключові умови досягнення високої соціально-економічної ефективності електронного уряду підтверджено результатами дослідження «Net impact 2004», опублікованого компанією Cisco Systems в березні 2014 року. Ґрунтуючись на аналізі вико-

ристання ІКТ в організаціях громадського сектора і комерційних організаціях, дослідники дійшли висновку, що організації, які використовують Інтернет-додатки, які мають розвинену інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, а також оптимізацію бізнес-процесів, пов'язану з можливостями ІКТ, можуть досягати в 3–7 раз більшої ефективності роботи, ніж організації, які не використовують такої комбінації. Дослідження також показало, що збільшення кількості громадян, що використовують електронні послуги на 100%, може через рік призвести до збільшення ступеня задоволеності обслуговуванням на 45% (разом зі скороченням операційних витрат на 10%). Збільшення на 100% кількості справ, що вирішуються за допомогою самообслуговування, здатне привести до скорочення операційних витрат в органах державного управління на 15% [7, с. 121].

Висновки і пропозиції. Таким чином, аналіз результатів недавніх досліджень дозволяє виділити сім взаємопов'язаних вигод розвитку електронного уряду, що безпосередньо стосуються досягнення більш високих результатів діяльності органів державного управління:

- 1) поліпшення якості інформації та інформаційного пропозиції;
- 2) скорочення часу реалізації процесів;
- 3) скорочення адміністративних бар'єрів;
- 4) скорочення витрат;
- 5) поліпшення якості державних послуг;
- 6) збільшення ефективності витрат;
- 7) підвищення ступеня задоволеності споживачів державних послуг.

Вплив електронного уряду на досягнення більш високих результатів діяльності органів державного управління має три основних напрями:

- за допомогою оптимізації внутрішніх бізнес-процесів і розвитку внутрішньої інформаційно-комунікаційної інфраструктури;
- за допомогою розвитку електронних державних послуг і стимулювання попиту на них;
- пов'язаний із забезпеченням розвитку «пов'язаного навколишнього середовища», що підсилює загальне зна-

чення ІКТ для економічного зростання і зростання якості життя.

Аналіз впливу нових форм організації взаємодії органів виконавчої влади зі споживачами на довіру інститутів влади й управління. Процес формування довіри громадян органам державного управління може розглядатися в межах теорії принципала-агента, де громадяни виступають у ролі принципала, а взаємодія з державою (агентом) здійснюється в умовах асиметрії інформації. Однак громадяни очікують, що органи виконавчої влади будуть працювати в цих інтересах, а поширення ІКТ в суспільстві може впливати на суспільні очікування. Інтернет-революція викликала розвиток інформаційної культури, в якій громадяни мають доступ до великих обсягів інформації від компаній приватного сектора й очікують аналогічного забезпечення доступу від органів державного управління. Проведені раніше дослідження показали, що недолік і неточність інформації про органи державного управління в суспільстві є одним із найбільш важливих факторів, що ведуть до падіння суспільної довіри уряду. Використовуючи потенціал інформаційних технологій із метою розкриття інформації про свою діяльність та її результати, а також розвиваючи інтерактивні можливості нових

форм організації взаємодії зі споживачами для залучення громадян в обговорення політики й ухвалених рішень, органи державного управління можуть підвищувати громадську довіру.

Список використаної літератури:

1. Дець В.Ф. Бюджетна безпека та критерії її оцінки. *Стратегічна панорама*. 2007. № 3. С. 156–160.
2. Економічний глобалізм: розвиток та зростання: монографія. Л.В. Бабій, В.В. Рокоча, В.І. Терехов та ін.; під заг. ред. В.В. Рокочої. Київ: Таксон, 2005. 318 с.
3. Економічна безпека в Україні: держави, фірми, особи. Н.І. Реверчук, Я.М. Малик, І.Д. Кульчицький та ін.; під ред. С.К. Реверчука. Львів: ЛФМАУП, 2000. 192 с.
4. Кириченко О.А. Економічна безпека суб'єктів господарювання в умовах глобальної фінансової кризи (теоретико-методологічний аспект): монографія. Київ: ІМБ Університету «КРОК», 2010. 412 с.
5. Концепція економічної безпеки України. За ред. В.М. Гейця; Ін-т екон. прогнозування НАН України. Київ: Логос, 1999. 56 с.
6. Кудряшов В.П. Стійкість державних фінансів. *Економіка України*. 2012. № 10. С. 54–67.
7. Мартинюк В.П. Методологічні основи оцінки стану фінансової безпеки держави. *Фінанси України*. 2003. № 2. С. 119–123

Ряховская Ю. Ю. Направления влияния государственного регулирования на формирование информационно-коммуникационной инфраструктуры

В статье исследуется развитость электронных государственных услуг, которая обеспечивает направления влияния на расходы органов государственного управления и потребителей услуг. Отмечено, что внедрение и использование ИКТ является одним из наиболее значимых факторов, ускоряющих темпы развития человеческого капитала. Во-первых, было обнаружено, что индивиды воспринимают использования ИКТ как фактор, стимулирующий и облегчает процесс обучения. Во-вторых, исследования показывают, что использование новых технологий помогает расширить участие в образовательном процессе тех групп пользователей, для которых образование ранее было менее доступным. Предложено выделить семь взаимосвязанных выгод развития электронного правительства, имеющих непосредственное отношение к достижению более высоких результатов деятельности органов государственного управления. Обосновано влияние электронного правительства на достижение более высоких результатов деятельности органов государственного управления, которое имеет три основных направления: во-первых, с помощью оптимизации внутренних бизнес-процессов и развития внутренней информационно-коммуникационной инфраструктуры; во-вторых, посредством развития электронных государственных услуг и стимулирования спроса на них; третье направление связано с обеспечением развития «связанной окружающей среды», которая усиливает общее значение ИКТ для экономического роста и роста качества жизни.

Ключевые слова: государственное регулирование, информационно-коммуникационная инфраструктура, электронная государственная услуга, новые технологии, электронное правительство, органы государственного управления.

Riakhovska Yu. Directions of the influence of government regulation on forming information and communication infrastructure

The article explores the development of electronic public services, which provides directions for influencing the expenditures of government bodies and consumers of services. It was noted that the introduction and use of ICT is one of the most significant factors accelerating the pace of human capital development. First, it was found that individuals perceive the use of ICT as a factor that stimulates and facilitates the learning process. Secondly, studies show that the use of new technologies helps to expand the participation in the educational process of those user groups for whom education was previously less accessible. It was proposed to identify seven interrelated benefits of e-government development that are directly related to the achievement of higher results of government activities. The influence of e-government on the achievement of higher results of government activities has been substantiated in three main areas: firstly, by optimizing internal business processes and developing internal information and communication infrastructure; secondly, by developing e-government services and stimulating demand for them; Finally, the third direction is related to ensuring the development of a "connected environment", which reinforces the overall importance of ICT for economic growth and the growth of quality of life.

Key words: government regulation, information and communication infrastructure, e-government service, new technologies, e-government, government bodies.

УДК 351.778.532:347.257:332.82:365

В. С. Санига

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

ЦІННІСНІ КАТЕГОРІЇ У МЕХАНІЗМАХ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛІЗАЦІЇ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНИЦЬКОЇ ІДЕОЛОГІЇ

Досліджено особливості соціалізації молодих військовослужбовців під час проходження служби у збройних силах через модель державницької ідеології. Вивчено процеси засвоєння норм та цінностей українською молоддю під час постійного перебування у середовищі військовослужбовців української армії. Проаналізовано механізми соціалізації молоді під час психологічно-виховного етапу в середовищі військовослужбовців української армії. З'ясовано необхідність удосконалення механізмів державного регулювання у ціннісних категоріях військової служби на основі державницької ідеології.

Ключові слова: трансформація, молодь, соціалізація, державна політика, суспільство, військове середовище, управління, військовослужбовці, цінності.

Постановка проблеми. У процесі соціалізації особистості військовослужбовця відбувається соціальне становлення та розвиток особистості, формування практично нової складної багаторівневої ієрархічної системи різних утворень, що регулюють поведінку і діяльність залежно від особливостей соціальної адаптації. Під соціалізацією військовослужбовців розуміється складний соціальний процес засвоєння молоддю людиною нових, удосконалення та адаптування вже відомих систем знань, норм і цінностей шляхом пристосування під впливом функціонування як повноправного члена «громадянського суспільства» [3].

Слабкий бік цього підходу полягає в його непридатності для відтворення повної картини соціалізації. Максимально, що можна зробити, – це вмістити процес соціалізації військовослужбовця в теоретичну схему аналізу дій, яка є сполучною ланкою між макро- і мікрорівнем. Однак, незважаючи на всі свої недоліки, цей підхід дозволяє сфокусувати увагу на динамічних аспектах взаємодії військовослужбовця й армійського середовища, завдяки чому має найбільший потенціал стосовно проблеми соціальних трансформацій актуальною для пострадянських суспільств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для аналізу соціалізації військовослужбовців в умовах суспільства, що трансформується, використовують різні підходи, кожен із яких має свої сильні і слабкі сторони. Одним із них є ціннісно-поведінковий. Він ґрунтується на гіпотезі оптимізації, згідно з якою людина в будь-якій ситуації прагне максимально пристосувати свою поведінку до власних смаків та інтересів, схильних до впливу соціального середовища.

Забезпечення успішної соціалізації військовослужбовців – це проблема й особистісна, і державна, вирішення якої дасть можливість молодим військовослужбовцям безболісно перейти до нових видів діяльності, дозволить суспільству ефективно використовувати підготовлених фахівців у інтересах економічного розвитку, а також допоможе цій суспільній категорії на рівних умовах конкурувати на ринку праці. Успішна соціалізація молодих військовослужбовців має стати важливою умовою переходу українського суспільства від трансформаційного стану до цілеспрямованих дій.

Мета статті – обґрунтувати модель державного регулювання соціалізаційно-виховних процесів молоді у збройних силах на основі системи цінностей патріотизму та державницької ідеології.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1) дослідити особливості соціалізації молодих військовослужбовців під час проходження служби у збройних силах через ідеологію держави;

2) вивчити процеси засвоєння цінностей українською молоддю під час перебування у середовищі військовослужбовців української армії;

3) проаналізувати механізми соціалізації молоді під час психологічно-виховного етапу в середовищі військовослужбовців української армії;

4) з'ясувати необхідність удосконалення державного регулювання в системі ціннісних категорій військової служби на основі пропаганди державницької ідеології.

Виклад основного матеріалу.

Метою морально-психологічного становлення військовослужбовців є оптимізація морально-психологічної адаптації, результатом якої стане ефективна взаємодія з військовим соціумом і успішне здійснення професійної діяльності. Цілісна система заходів дозволяє досягти таких оптимальних показників життєдіяльності військовослужбовців, як психологічне благополуччя молоді особистості, позитивний настрій від військової служби та усвідомлення її цінності, ефективність взаємодії із соціальним оточенням, успішність службової діяльності.

Уважається, що молода людина соціалізується завдяки тому, що вона все частіше виявляється в таких ситуаціях, де успіх і повага, яких військовослужбовець може домогтися, залежать від його готовності демонструвати лояльність до прийнятих цінностей і норм. Розвиток соціальних інститутів – об'єктивний процес, що розгортається за власними законами, незалежними від взаємини, громадяни можуть керуватися стремліннями, намагаючись звести контакти з державою до мінімуму і покладаючись на тісні горизонтальні зв'язки, щоб дистанціюватися від держави. Виявом такої ситуації може слугувати «інституційне лицемірство», коли люди роблять те, чого від них вимагають, а думають і підтримують зовсім інше.

Активне соціальне життя йде, функціонує система неформальних зв'язків, засно-

ваних на довірі між малими соціальними групами. Для перехідного суспільства велику привабливість має модель горизонтальної соціалізації. В умовах трансформаційного суспільства соціалізація перестає бути процесом передання знань, ціннісних орієнтацій і навичок від покоління до покоління. На зміну вертикальної соціалізації різні агенти пропонують молодому поколінню своє бачення суспільного устрою і намагаються залучити молодь до себе. У такій ситуації основними якостями громадянина є здатність критично мислити і вміння раціонально обґрунтовувати свої суспільні інтереси та кращі форми громадянської участі.

В умовах трансформаційного суспільства нею найбільш продемонстрована автоматична реакція на звичне роздратування щодо колись засвоєної реакції. Для молоді властива дія, яка перебуває не за межею того, що усвідомлено, вона може бути реагуванням на зовсім незвичайне роздратування, що не знає перешкод, причиною чого є почуття стосовно навколишньої дійсності. Стагнація культурної, економічної сфери суспільства виробляє негативне ставлення до всього, що виявляється в почуттях. Оптимальною для трансформаційного періоду може бути поєднання ціннісно-раціональної діяльності в процесі соціалізації військовослужбовців, причому вони мають доповнювати один одного і це означає не відрив, а зв'язок із ціннісним базисом суспільства.

Ціннісно-раціональна орієнтація дії відрізняється від афективної поведінки усвідомленим визначенням своєї спрямованості і послідовно планованої орієнтацією на неї. Загальна властивість полягає в тому, що сенс для них полягає не в досягненні будь-якої зовнішньої мети, а у відповідній за своїм характером поведінці. Вибір між конкуруючими цілями і наслідками може бути орієнтованим ціннісно-раціонально. Військовослужбовець може також розуміти свої цілі як суб'єктивні потреби за ступенем свідомо зваженої необхідності, а потім орієнтувати своє поведінку так, щоб ці потреби задовольнялися в установленому порядку.

Ціннісно-раціональна дія підпорядкована певним вимогам, прийнятим у суспіль-

стві цінностям чи у вигляді суспільної норми, чи у вигляді морального обов'язку, чи естетичних принципів. Для військовослужбовця у цьому разі немає будь-якої зовнішньої, раціонально зрозумілою мети, він строго орієнтований на виконання своїх переконань про честь, гідність, обов'язок. На відміну від ціннісно-раціональної дії, раціонально діє той індивід, чия поведінка орієнтована на мету.

Із раціональної точки зору ціннісна раціональність завжди ірраціональна, чим більше вона абсолютизує цінність, на яку орієнтується, тим для неї є самодостатньою цінність поведінки. Використання раціонального підходу у побудові моделі соціалізації військовослужбовців виправдано з тієї точки зору, що через призму цієї категорії є найменш ідеологізованим, зокрема гасла економічної свободи, політичної демократії, формального права, типу індустріального розвитку можуть сприйматися військовослужбовцями як неприйнятні й упереджені.

За своєю суттю використання тільки однієї абсолютної раціональності як панівної моделі всієї системи поведінкових установок молодой особистості є замало. Саме цільова раціональність «вивільняє» цінність і дозволяє говорити так про трансляцію цінностей, як про найважливіший процес. Цінностями можна назвати і громадські ідеали, і предметно втілені смисли, і суто особисті дані, надавши перевагу умовам соціально-економічних змін. Процес соціалізації військовослужбовців має суттєві відхилення від розроблених теоретичних схем і не завжди вписується в стандартний підхід опису цього явища.

Це стосується перехідних суспільств, у яких трансформуються основні сфери життєдіяльності, а також консолідованих співтовариств, які в сучасних умовах схильні до процесів модернізації. Молода особистість змушена приймати вимоги більшості, оскільки спрацьовує принцип підпорядкування меншості більшості, військовослужбовець змушений приймати вимоги свого середовища. Водночас суть протиріччя полягає у тому, що невідомо, наскільки молода людина готова змінити себе для того, щоб прийняти зовнішні вимоги.

Сукупність впливів залежить від якості засвоєння нових соціальних функцій, рівня соціального входження військовослужбовця у нову соціальну групу. Специфіка процесу соціалізації військовослужбовців полягає у принципових відмінностях військової та цивільної сфер життя. У процесі ресоціалізації відбувається засвоєння нових цінностей, ролей, навичок замість колишніх, недостатньо засвоєних або застарілих для нового військового середовища. Ресоціалізацію визначають часто так, як руйнування засвоєних особистістю в процесі соціалізації негативних, антигромадських цінностей і норм або як процес засвоєння його повторно (чи вперше позитивного, з точки зору суспільства) соціальних норм, цінностей, зразків поведінки [4].

Для військовослужбовців важливу роль тут має не стільки процес руйнування негативних цінностей, що виявляються як стереотипи посттоталітарного мислення, скільки саме процес вторинного входження військовослужбовця в соціальне середовище в результаті зміни соціокультурного оточення. Спочатку відбувається адаптація військовослужбовця з уже сформованими поглядами і переконаннями, залучення його в нову систему соціально-громадянських взаємодій, що робиться майже без його бажання і волі.

Тут важливу роль грають стимули до адаптаційного процесу, але навіть за наявності прагнення до цього, ще не факт, що людині вдасться себе повноцінно реалізувати в нових умовах. Потім відбувається часткова ресоціалізація, яка характеризується активною участю індивіда у нових соціально-громадянських відносинах, однак ця участь відбувається під впливом певних ідеалів, у процесі чого набувається новий досвід, який потім співвідноситься з початковими інтуїтивними уявленнями. Якщо між ними виявляються принципові розбіжності, то виникає розчарування і, як наслідок, відсутність подальшого інтересу до громадянського суспільства.

Період повної ресоціалізації характеризується завершеністю цього процесу. Так, у військовослужбовця формуються усвідомлені погляди і переконання, що сприяють виконанню нових суспільних

ролей, виникає конкретна ідентифікація з певною групою. Для того, щоб виявити ступінь адаптації військовослужбовців до нових соціальних умов та її інноваційний потенціал, необхідно звернутися до базових ціннісних орієнтацій. Від того, який ціннісний фундамент сформовано, багато в чому залежить майбутній стан. Специфіка тут у тому, що в умовах трансформації цінності не можна вважати постійними.

Просвітницька робота з молоддю має бути спрямована на розвиток ціннісно-сміслової сфери особистості, соціально-значущих установок, особистісного самовизначення, а психологічний супровід військовослужбовців на етапі проходження служби має ґрунтуватися на безперервному відстеженні динаміки психологічної атмосфери в інтересах прийняття адекватних управлінських рішень [5]. У повсякденному житті війська доцільним буде контроль різних процесів армійської життєдіяльності: соціальної адаптації, навчального процесу, участі у військових навчаннях.

Діапазон соціальної ролі військовослужбовця визначається різноманіттям соціальних груп, із якими вона себе ідентифікує, різноманітною структурою діяльності та відносин, у які вона вміщена. Кожна роль – це сукупність загальних значень, без засвоєння яких не є можливою комунікація, встановлення соціальних зв'язків. Осмислювати й оцінювати обов'язок особливо важливо для суспільства, що трансформується, зважаючи на те, що молоді військовослужбовці отримують певне відображення суспільних відносини, що формуються у новому суспільстві.

До цього можна додати громадянське самовизначення, яке не формується відразу і знаходить сьогодні слабке вираження у свідомості молодих військовослужбовців. Сама по собі така ідентифікація від самого початку не є наслідком раціонального вибору, а є проявом несвідомого, а в подальшому відбувається усвідомлення оригінального прояву та індивідуального вираження етнічних особливостей та національного характеру. Через відсутність у державній політиці виразних і підтримуваних цілей суспільного розвитку, мобілізувальних цінностей та ідеалів молоді

військовослужбовці втрачають відчуття патріотизму.

У процесі освоєння все більшого життєвого простору, залучаючись до все більш складних систем відносин, не відбувається належного навчання і співвідношення військовослужбовця з більш великими об'єктами і такими більш абстрактними поняттями, як нація, громадяни цієї країни, з її історією, із загальними здобутками, із загальними проблемами. Так, патріотичні почуття, якщо вони навіть присутні, не траншуються з підсвідомого на ідеологічний рівень, заснований на ідеологічних і нормативних установках.

Істотно важливим для розуміння є вплив трансформаційних змін суспільства і держави на громадянську позицію молодих військовослужбовців, що дозволяє краще зрозуміти ефективність сучасної соціалізації молодого покоління. Цінність полягає в тому, що це створює умови для зміцнення зв'язків між військовослужбовцями, суспільством і державою. Усвідомлюючи себе частиною суспільства і держави, молода людина здатна розраховувати не лише на себе. Однак реалізувати свої інтереси вдається поки незначній частині молоді. Серед найбільш поширених причин цього становища виявилися такі, як матеріально-фінансова неспроможність, слабка організованість, сильна залежність молоді від державних структур, аморфність ідеологічних уявлень, зневіра в результативність громадської активності.

Проголосивши широкий спектр прав і свобод, держава ще не достатньо забезпечує можливості практичної реалізації, віддавши цю позицію суспільству. Тому багато соціальних груп, молодь, не маючи власних ресурсів, користуються задекларованими демократичними правами і свободами, тому не випадково говорять про необхідність посилення відповідальності держави і посадових осіб за забезпечення свобод і прав громадян. Підтримка проголошувалася, але в реальності забезпечувалася лише за окремими напрямками і в масштабах, абсолютно недостатніх у країні, яка переживає суспільну трансформацію.

Так, вона носила і досі носить досить обмежений, пасивний характер, що про-

стежується за кількісними показниками і за змістовним аспектом, а реальних ресурсів для здійснення контролю над інститутами влади молоді просто не має. В умовах сучасного рівня демократії та розвитку суспільства молоді не є доступним використання всього спектра функцій, а молоді військовослужбовці реалізують свої можливості, пов'язані з легітимацією влади і з власною соціалізацією [1]. Громадянське суспільство, яке перебуває на стадії становлення, організоване слабо, поки ще не здатне приділяти питанням соціалізації молоді свідому і системну увагу.

Процес трансформації суспільства супроводжується посиленням факторів, що провокують соціальну напруженість, особливо в середовищі військовослужбовців. Болісними й істотними причинами такої напруженості є великі соціально-економічні труднощі життя, недотримання декларованих конституційних прав, неефективність виховання в сім'ї та у навчальних закладах, різке послаблення почуття колективізму у взаєминах між людьми, маніпулювання свідомістю, падіння культурного рівня і відчуття соціальної та матеріальної безперспективності.

У соціально-економічній сфері молодих військовослужбовців найбільше турбують зростання кримінальних явищ, зниження рівня духовно-моральної культури. Збереження, а тим більше зростання соціальної напруженості підсилюють негативні настрої щодо держави, політичних партій, великого бізнесу. Водночас дуже велика частина молоді байдужа до ідеологічних базисів і невисокої думки про ефективність державних та політичних інститутів. Такі настрої створені пасивністю держави у соціальній роботі з молодими військовослужбовцями.

Висновки і пропозиції. Трансформаційне суспільство, наповнене фактами економічної нестабільності, соціальних ризиків, погіршенням рівня життя для більшості населення, багатьма іншими негативними явищами, спричиняє на молодих

людей дуже складний, але багато в чому напружений соціально-психологічний вплив. Законодавство України, присвячене молоді, не зовсім достатньо висвітлює проблематику соціалізації, військовослужбовців, а в низці напрямів є формальним, що не забезпечує реальних потреб молоді. Напруженість полягає в атмосфері непевності як у сьогоденні, так і в майбутньому суспільства і громадян, у відсутності суспільно значущих гарантів реалізації навіть найпростіших потреб та інтересів молодих військовослужбовців.

Саме ці чинники формують у свідомості більшої частини молоді соціальну розгубленість, невизначеність свого становища в суспільстві та своїх відносин із суспільством. Суспільство має прагнути організувати молоді на демократичній основі, оперувати її енергію і активність на подальше зміцнення демократичної системи, мають бути зафіксовані зобов'язання державної влади. Державні інституції мають дати можливість представникам молоді стати реальними партнерами в житті держави, тому молоді отримує необхідну адміністративно-правову і фінансову підтримку.

Список використаної літератури:

1. Ковтун Ю.В. Патріотичне виховання військовослужбовців як основа становлення української національної еліти. *Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка*. Житомир. 2016. № 1 (83). С. 28–32.
2. Кроква С. Правове виховання військовослужбовців, його організація та форми. *Право військової сфери*. Київ. 2007. № 7. С. 7–9.
3. Кузнецов Ю. Психологи для учасників АТО. *Військо України*. Київ. 2014. № 9 (168). С. 30–35.
4. Маковчук Ф.Ф. Військова служба правопорядку у Збройних Силах України : сьогодення та перспективи розвитку. *Наука і оборона*. Київ. 2011. № 1. С. 25–31.
5. Мандрагеля В.А. Пропозиції до «Концепції ідеологічного виховання в Збройних Силах України». *Науковий центр гуманітарних проблем в ЗСУ*. Київ. 2014. 17 с.

Сапига В. С. Ценностные категории в механизмах государственного регулирования социализации военнослужащих как трансформация модели государственной идеологии

Исследованы особенности социализации молодых военнослужащих во время прохождения службы в вооруженных силах через модель государственной идеологии. Изучены процессы усвоения норм и ценностей украинской молодежью во время постоянного пребывания в среде военнослужащих украинской армии. Проанализированы механизмы социализации молодежи во время психологически-воспитательного этапа в среде военнослужащих украинской армии. Выявлена необходимость совершенствования механизмов государственного регулирования в ценностных категориях военной службы на основе государственной идеологии.

Ключевые слова: трансформация, молодежь, социализация, государственная политика, общество, военная среда, управление, военнослужащие, ценности.

Sapiha V. Concepts of categories at the mechanisms of state regulation of societal relations of service, which is a kind of transformation model of the state of ideology

The features of socialization of young servicemen during service in the armed forces through the model of state ideology are explored. The processes of assimilation of norms and values by Ukrainian youth during the permanent stay in the military servicemen of the Ukrainian Army were studied. The mechanisms of socialization of youth during the psychological-educational stage in the military servicemen of the Ukrainian army are analyzed. The necessity of improvement of the mechanisms of state regulation in the value categories of military service on the basis of state ideology has been clarified.

Key words: transformation, youth, socialization, state policy, society, military environment, management, servicemen, values.

УДК 351:796.011.1:615.825

Р. Р. Сіренко

кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент,
завідувач кафедри фізичного виховання і спорту
Львівського національного університету імені Івана Франка

УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні засади функціонування ринкової економіки в перехідних суспільствах пострадянської системи управління та господарювання. Досліджено особливості сфери надання фізкультурно-спортивних послуг державними та муніципальними владними інституціями в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано основні принципи забезпечення матеріальними ресурсами системи фізичного виховання та масового спорту в розвинутих країнах світу. Запропоновано підходи з уніфікації механізмів державного регулювання фінансово-економічного забезпечення сфери фізкультурно-оздоровчої діяльності.

Ключові слова: державне регулювання, розвиток, механізми, сфера, уніфікація, масовий спорт, забезпечення, фінансово-економічний стан.

Постановка проблеми. Удосконалення сучасної системи державного регулювання розвитку масового спорту є актуальною науковою проблемою, оскільки цей вид управлінської діяльності відіграє важливу роль в ефективному функціонуванні соціально-гуманітарної сфери. Масовий спорт є одним із найважливіших складників життя будь-якої сучасної держави, досягнення в галузі масового спорту пропагують здоровий спосіб життя, який безпосередньо впливає на дієздатність населення.

Загальноновизнаним є той факт, що сфера фізичної культури і спорту, особливо масовий спорт, або спорт для всіх, покликана вирішувати різні соціально-економічні проблеми, як-от об'єднання суспільства, відволікання молоді від згубних звичок, профілактика захворювань, збільшення середньої тривалості життя та його якісного рівня. Спортивні послуги мають незаперечну соціальну значущість, є важливими об'єктами державного регулювання. Органи державної влади, які безпосередньо дотичні до координації масового спорту серед населення, повинні уніфікувати механізми управління розвитком масової фізичної культури й оздоровчого спорту.

Державне регулювання розвитку масового спорту є процесом впливу держави на цей вид діяльності за допомогою комплексу механізмів забезпечення його ефективного функціонування. Механізми державного регулювання розвитку масового спорту є системою адміністративних, правових, економічних, організаційних та інформаційних методів і засобів впливу на взаємини між об'єктами системи масового спорту і суб'єктами управління. Важливим завданням даної статті є з'ясування джерел фінансування розвитку масового спорту, аналіз закордонного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичний аналіз літературних джерел виявив, що найбільш значна частка у фінансуванні фізичної культури і спорту в розвинених країнах припадає на населення [2, с. 17]. Роль органів державної влади в розвитку масового спорту, або спорту для всіх є стратегічною і повинна бути спрямована на визнання соціальної цінності масового спорту як пріоритетного напряму державної соціально-гуманітарної політики.

Питання вдосконалення системи управління розвитком спорту розробляли такі авторитетні вчені, як: М. Бака, В. Платонов, М. Булатова, М. Дутчак, С. Нікітенко. Однак автори не показали, яким чином

можна залучити до спортивно-оздоровчих занять різні соціальні групи населення. Запропоновані ними підходи до державного регулювання спортивно-оздоровчих занять населення копіюють технології управління розвитку спорту вищих досягнень, спираються на адміністративні важелі управління, водночас відсутнє теоретико-технологічне обґрунтування концепції управління розвитком спорту для всіх, створення сучасної системи ефективного управління розвитком спорту в регіоні.

Однією з важливих проблем розвитку суспільства є питання пошуку розумного співвідношення між державним і приватним секторами економіки, між загальнодержавною, регіональною та корпоративною економічною політикою. Для розвитку системи масового спорту, або спорту для всіх в Україні необхідна уніфікація механізмів державного регулювання фінансово-ресурсного забезпечення галузі, умови для прояву суспільних ініціатив, гнучке планування, державна протекціоністська підтримка [6, с. 2]. Необхідно активізувати процес наукового пошуку і науково-технічних розробок, інформаційного забезпечення та координувати підготовку і перепідготовку кадрів для роботи у сфері державного регулювання розвитку системи масового спорту в Україні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні державного регулювання фінансово-економічного забезпечення розвитку масового спорту в Україні.

Для цього необхідно вирішити такі завдання:

1. Розглянути основні засади функціонування ринкової економіки в перехідних суспільствах пострадянської системи управління та господарювання.

2. Дослідити особливості сфери надання фізкультурно-спортивних послуг державними та муніципальними владними інституціями в Україні на сучасному етапі.

3. Проаналізувати основні принципи забезпечення матеріальними ресурсами системи фізичного виховання та масового спорту в розвинутих країнах світу.

4. Запропонувати підходи з уніфікації механізмів державного регулювання фінансово-економічного забезпечення сфери фізкультурно-оздоровчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Функціонування й ефективний розвиток масового спорту в умовах ринкової економіки передбачають постійний пошук додаткових джерел фінансування, інноваційних інструментів ведення конкурентної боротьби, здійснення ринкової комунікації. У розвинених країнах спонсорство розглядається як один із найважливіших інструментів матеріального забезпечення розвитку масового спорту. Фізкультурно-спортивні організації практично не в змозі без багатосторонньої та різноманітної підтримки проводити спортивні змагання [10, с. 67]. У країнах із централізованою економікою вплив держави зазвичай проявляється у вигляді директивних планів, державного розподілу ресурсів, держава є основним центром управління діяльністю господарських одиниць.

У країнах із ринковою економікою ступінь втручання держави та її органів в економічну діяльність господарських суб'єктів істотно менше і має здебільшого непрямий характер. Держава впливає на соціально-економічний розвиток за допомогою законодавчих обмежень, податкової системи, інших фінансових інструментів і нормативів, інвестицій, субсидій, пільг, кредитування, реалізації соціальних програм [12, с. 7]. Визначальною рисою галузі масового спорту є те, що в економічному ракурсі вона виступає як невиробнича нематеріальна галузь, яка не обмежується єдиним органом управління, що зумовлює специфіку її розвитку і фінансового регулювання.

На сучасному етапі розвитку світової економіки значна кількість країн, які раніше функціонували на засадах адміністративно-командної економіки, зіткнулися з низкою проблем, пов'язаних з адаптуванням сфери фізичної культури і спорту до нових соціально-економічних умов. Перехідні засади ринкової економіки передбачають формування такої системи господарювання, яка б функціонувала на принципах самоокупності та самофінансування. Проте, як свідчить практичний досвід, досягнути такого результату у сфері надання фізкультурно-спортивних послуг можна лише за наявності ефективного фінансово-економічного механізму, який

би стимулював до розвитку цих послуг [8, с. 12].

У ХХІ ст. у світовому спортивному русі зміцнюється такий самостійний соціальний феномен, що з'явився наприкінці ХХ ст., як спорт для всіх, що являє собою спортивно-оздоровчі заняття різних груп і верств населення відповідно до їхніх потреб та інтересів. Світова спільнота визнає, що відповідні можливості для занять спортом надані всім, вони можуть як покращити фізичне та ментальне здоров'я людини з мінімальними витратами, так і привести до значного соціального розвитку суспільства. Завдяки концепції спорту для всіх кількість фізично активних громадян у розвинених європейських країнах сягає 40–70%. Водночас лише 6–8% населення України залучено до спортивно-оздоровчих занять [11, с. 32].

М. Дутчак [5, с. 14] класифікував видові ознаки спорту для всіх: наявність доступної рухової активності, яка є визначальною ознакою цього соціального явища; здійснення у вільний від навчання або трудової діяльності та побутових турбот і транспортних послуг час, тобто під час дозвілля; заняття у формальних та/або неформальних групах, самостійно; спрямованість на збереження здоров'я людини та покращання якості її життя. Саме останні як видові характеристики відрізняють спорт для всіх від іншого соціального явища спортивного характеру – спорту вищих досягнень.

І. Гасюк [4] зазначає, що у фінансуванні галузі фізичної культури та спорту наявна низка суперечностей, серед яких такі: зміни в участі держави в забезпеченні життєдіяльності фізкультурно-спортивних організацій; значне проникнення в галузь ринкових відносин і формування приватного сектора, раніше їй непритаманного; активне формування ринку фізкультурно-спортивних послуг. В Європейській хартії спорту зазначено, що спорт для всіх передбачає різні види і форми фізичної активності, які здійснюються епізодично або регулярно з метою зміцнення здоров'я, для відпочинку, розваг, спілкування, самовдосконалення, участі в змаганнях, на основі власних потреб й інтересів.

Концепція спорту для всіх спирається на думку, що спорт має власні цінності, практичне освоєння яких позитивно впливає на фізичне, психічне і соціальне здоров'я особистості. Спорт для всіх як соціокультурний феномен входить у загальний простір фізичної культури і може розглядатися з позиції теорії фізичної культури [3, с. 45]. Розроблення теоретико-методологічних основ управління розвитком спорту для всіх допоможе з'ясувати, який характер взаємозв'язку між спортом вищих досягнень і спортом для всіх, які соціально-економічні умови формування мотивації спортивно-оздоровчої діяльності, які принципи і механізми необхідно застосовувати під час розроблення державної політики у сфері розвитку спорту в Україні.

Питаннями координації та розвитку спорту для всіх у світі займаються такі авторитетні міжнародні організації, як: Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня організація охорони здоров'я, Дитячий фонд ЮНІСЕФ, Міжнародний олімпійський комітет, Рада Європи, Асоціація міжнародних спортивних федерацій, Міжнародна рада зі спортивної науки і фізичного виховання, Міжнародна конфедерація робочого спорту, Міжнародна федерація спорту для всіх, організація TAFISA, національні федерації спорту для всіх [9, с. 21]. Міжнародне співтовариство розглядає спорт для всіх не тільки як засіб фізичного оздоровлення націй, а й як спосіб вирішення багатьох соціальних, економічних, політичних проблем, як інструмент освіти і розвитку в широкому розумінні.

Необхідність державного регулювання економіки обґрунтована теоретично і підтверджена світовою господарською практикою ХІХ – ХХІ ст. як у Європі, так і в Сполучених Штатах Америки. Це регулювання завжди має місце, але характер державного втручання в економіку, його принципи, форми і методи залежать від конкретної історичної ситуації, особливостей країни, концепцій щодо ролі держави, які панують у суспільстві. Державний сектор у всіх країнах виконує важливу макрорегулюючу функцію, створює і підтримує сприятливі умови діяльності ринкової економіки.

На практиці немає суто ринкової (приватна) економіки, але існує змішана державно-ринкова економіка, де ринок – головний виробник і продавець товарів і послуг, а держава – його регулюючий агент і важливий суб'єкт господарювання. Наші дослідження джерел фінансування фізичної культури і спорту в розвинених країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) і Америки показують зовсім інший стан, аніж в Україні. Грошових коштів на фізкультуру і спорт виділяється набагато більше, позабюджетне фінансування цієї галузі багаторазово перевищує бюджетне фінансування фізкультури і спорту [13, с. 9].

Функціонування та подальший розвиток фізичної культури і спорту в умовах ринкової економіки передбачають постійний пошук додаткових джерел фінансування, інноваційних інструментів ведення конкурентної боротьби, здійснення ринкової комунікації. Одним із таких комплексних засобів є спонсорство [7, с. 43]. Причому частка спонсорських внесків у спорт значно відрізняється в різних країнах і багато в чому залежить від соціально-економічних умов, виду спорту, його розвитку та рівня проведеного заходу.

У розвинених країнах спонсорство розглядається як один із найважливіших інструментів матеріального забезпечення розвитку фізичної культури і спорту. Ця галузь постійно розширюється й оновлюється. Фізкультурно-спортивні організації вже практично не в змозі без багатобічної та різноманітної підтримки проводити великі спортивні змагання, як-от Олімпійські ігри та чемпіонати світу з окремих видів спорту.

Другим за значущістю джерелом фінансування фізичної культури і спорту, після витрат населення, у більшості європейських країн є місцеві бюджети, які виділяють на функціонування і розвиток цього виду діяльності значно більше коштів, ніж державний бюджет. У розвинених країнах ЄС державний бюджет є другорядним джерелом фінансування масового спорту.

Якщо в економічно розвинених країнах із ринковою економікою переважає приватне фінансування фізичної культури і спорту над державними, то в Укра-

їні дещо інша ситуація. Населення ще не може бути головним спонсором фізкультури і спорту, як прийнято у високорозвинених державах світу. На етапі становлення ринкових відносин у сфері фізичної культури нашої країни поки не вдається забезпечити використання можливостей ринку в інтересах суспільства [14, с. 12]. Для розвитку спорту для всіх в Україні необхідні: різноманітність видів спорту і фізичної активності, зважання на місцеві особливості, умови для прояву суспільних ініціатив, державна протекціоністська підтримка.

Значне навантаження (понад 50%) із фінансування фізичної культури та спорту припадає на місцеві бюджети. У неприбуткових фізкультурно-спортивних організаціях та установах основну частку фінансування становлять бюджетні кошти, виділені державою на розвиток фізичної культури і спорту. Сьогодні державне управління галуззю фізичної культури та спорту не в повному обсязі забезпечує функціонування фізкультурно-спортивного руху, не забезпечує ефективного використання наявної матеріально-технічної бази й інтеграції цієї галузі в ринкове середовище [1, с. 39].

Визнання муніципальних органів управління фізичною культурою і спортом основною ланкою державного регулювання спорту для всіх дозволяє ефективно розвивати фізкультурно-спортивну сферу міського співтовариства. У сферу компетенції органів місцевого самоврядування входить забезпечення умов для розвитку на їхній території масової фізичної культури і спорту. Муніципалітети ближчі до повсякденних потреб людей і способів задоволення цих потреб, мають більшу гнучкість і мобільність у вирішенні місцевих проблем, у покращенні якості життя громади.

Регіональні (муніципальні) органи управління фізичною культурою і спортом повинні оптимізувати систему управління розвитком масової фізичної культури і оздоровчого спорту завдяки розмежуванню повноважень з розвитку спорту вищих досягнень та спорту для всіх між органами управління фізичною культурою і спортом різних рівнів. Розвиток спорту вищих

досягнень повинен перебувати у сфері державного управління, розвиток спорту для всіх – у сфері муніципального управління, водночас органи муніципального управління фізичною культурою і спортом необхідно звільнити від обов'язків щодо розвитку спорту вищих досягнень.

Роль місцевого самоврядування в розвитку спорту для всіх є стратегічною і повинна бути спрямована на вирішення таких проблем: визнати соціальну цінність спорту для всіх незалежно від цілей розвитку спорту вищих досягнень як пріоритетний напрям державної спортивної політики, проводити статистичний облік і аналіз показників спорту для всіх муніципальних утворень, активізувати процес наукового пошуку і науково-технічних розробок, інформаційне забезпечення, випуск відповідних наукових журналів, проведення конференцій та семінарів щодо спорту для всіх, координувати підготовку і перепідготовку кадрів для роботи у сфері спорту для всіх.

Управління фізкультурно-спортивною сферою в сучасних умовах передбачає пошук і залучення до фінансування спорту для всіх позабюджетних коштів. Однією із визначальних суперечностей сучасного етапу розвитку економіки фізичної культури і спорту в Україні є повна невідповідність між намаганням держави зберегти провідну роль у забезпеченні життєдіяльності сфери і її обмеженими ресурсними можливостями. Сьогодні реалізується курс не лише на збереження, а і на посилення ролі держави в розвитку сфери фізичної культури і спорту.

Висновки і пропозиції. Характер функціонування економіки України поки що не сприяє створенню ринкових засад розвитку масового спорту. Економіка країни не досягла такого рівня розвитку, коли бізнес стає надзвичайно зацікавленим у використанні ринку фізкультурно-спортивних послуг, отже, активно сприяє його розвитку. Цим зумовлюється порівняно невелика кількість спонсорів та їхня низька активність у підтримці фізкультурно-спортивних організацій. Якщо в економічно розвинених країнах із ринковою економікою загальною тенденцією є переважання приватних джерел фінансування

масового спорту над державними, то в Україні склалася інша ситуація.

Суспільно-громадські та підприємницькі інституції ще не можуть бути джерелом дотацій фізкультури і спорту, як прийнято у високорозвинених державах світу. Однак тенденція фінансового забезпечення сфери масового спорту в Україні має позитивну динаміку. Щоправда, збільшення бюджетних асигнувань на фізичну культуру і спорт часом відстає від реального зростання «вартості життя», цін на різні товари і послуги, що призводить до загострення проблем із реальним фінансовим забезпеченням реалізації державних і регіональних фізкультурно-спортивних програм.

У неприбуткових фізкультурно-спортивних організаціях та установах основну частку фінансування становлять бюджетні кошти, виділені державою на розвиток фізичної культури і спорту. Сьогодні державне регулювання у сфері масового спорту недостатньо забезпечує функціонування фізкультурно-оздоровчої діяльності в суспільстві, не використовує наявної матеріально-технічної бази.

Однією з визначальних суперечностей сучасного стану фінансово-економічного забезпечення сфери масового спорту в Україні є невідповідність між намаганням держави зберегти провідну роль у забезпеченні життєдіяльності галузі та її обмеженими ресурсними можливостями. Сьогодні реалізується курс не лише на збереження, а і на посилення ролі держави в розвитку сфери масового спорту. Державне регулювання фізкультурно-оздоровчої діяльності в сучасних умовах має передбачати пошук і залучення до фінансування масового спорту для всіх позабюджетних коштів.

Список використаної літератури:

1. Близнюк А., Коніщева Н., Давиденко Л. Механізми державного регулювання спортивної сфери України: сутність та шляхи удосконалення. *Вісник ДІТБ*. 2007. № 11. С. 76–84.
2. Братановский С. Административно-правовое регулирование отношений в области физической культуры и спорта. *Вестник Евразийской академии административных наук*. Москва. 2009. № 2. С. 83–91.

3. Вулах М. Опыт правового регулирования отношений в сфере физической культуры и спорта в странах Европы. *Вестник Евразийской академии административных наук*. Москва. 2009. С. 20–24.
4. Гасюк І. Механізми фінансування галузі «фізична культура і спорт». *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць ХарРІДУ НАДУ. Вип. 4 (31). Харків, 2010. С. 264–270.
5. Дутчак М. Теоретико-методологічні засади формування системи спорту для всіх в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.02. Київ, 2009. 39 с.
6. Жовнірчик Я. Обумовленість сталого розвитку регіону та необхідність його державного регулювання. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 9. С. 3–10.
7. Імас Є., Мічуда Ю. Протиріччя економіки фізичної культури і спорту в перехідних суспільних системах. *Економіка та держава*. 2008. № 2. С. 40.
8. Мічуда Ю., Довгенько Ю. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та паралімпійського спорту в Україні: питання теорії. *Теорія і методика фізичного виховання і спорту*. 2005. № 4. С. 91–95.
9. Нікітенко С. Особливості фінансування фізичної культури та спорту в Україні. *Вісник НАЦЗ. Серія «Державне управління»*. 2016. № 1 (53). С. 103–106.
10. Парубчак І. Соотношение культурно-воспитательной функции с другими сферами и ведомствами государства с целью повышения эффективности социализационных процессов в стране. *Социально-гуманитарный вестник Юга России* : научный журнал ; под ред. А. Киселева. 2013. Вып. № 8. С. 126–135.
11. Петришин Д. Фінансово-економічна підтримка сфери фізичної культури і спорту. *Спортивна наука України*. 2015. № 2 (66). С. 60–64.
12. Тимків В. Структура моделі ефективності діяльності органу місцевого самоврядування (на прикладі Івано-Франківської міської ради). *Економіка та держава*. 2009. № 3. С. 81–84.
13. Про державну підтримку розвитку фізичної культури та спорту в Україні : Указ Президента України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/334/94>.
14. Україна спортивна в цифрах і коментарях. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Сиренко Р. Р. Унифікація механізмів державного регулювання фінансово-економічного забезпечення розвитку системи масового спорту в Україні

Рассмотрены базовые принципы функционирования рыночной экономики в переходных обществах постсоветской системы управления и хозяйствования. Исследованы особенности сферы предоставления физкультурно-спортивных услуг государственными и муниципальными властными институтами в Украине на современном этапе. Проанализированы базовые принципы обеспечения материальными ресурсами системы физического воспитания и массового спорта в развитых странах мира. Предложены подходы по унификации механизмов государственного регулирования финансово-экономического обеспечения сферы физкультурно-оздоровительной деятельности.

Ключевые слова: государственное регулирование, развитие, механизмы, сфера, унификация, массовый спорт, обеспечение, финансово-экономическое положение.

Sirenko R. Unification of mechanisms of the state regulation for financial and economic provision in the development of mass sports system in Ukraine

The basic principles of functioning of a market economy in transitional societies of the post-Soviet systems of management and housekeeping are considered. The features in the sphere of provision of sports and sports services by state and municipal authorities in Ukraine at the present stage are explored. The basic principles of providing material resources of the system of physical education and mass sports in the developed countries of the world are analyzed. The approaches to unification of the mechanisms of state regulation for financial and economic provision of physical culture and health activities are proposed.

Key words: state regulation, development, mechanisms, sphere, unification, mass sports, provision, financial and economic condition.

УДК 351.854

Г. М. Чирва

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та соціально-поведінкових наук
Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини

ОСВІТНІЙ МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті висвітлено сутність понять «моніторинг», «моніторинг якості освіти»; розкрито особливості моніторингу якості освіти як управлінської технології в контексті державного регулювання освітньої галузі України; підкреслено необхідність розроблення загальних чітких параметрів виміру якості вищої освіти; окреслено моніторинговий інструментарій забезпечення якості вищої освіти в сучасних умовах.

Ключові слова: вища освіта, державна освітня політика, державне регулювання, моніторинг якості освіти, моніторинговий інструментарій, освітній моніторинг, параметри виміру якості вищої освіти, управління якістю вищої освіти.

Постановка проблеми. Якісна освіта є однією з необхідних умов успішного розвитку країни; як підкреслюється в основних положеннях ЮНЕСКО, формування освіченого й компетентного молодого покоління є запорукою злагодженого сучасного цивілізованого суспільства.

Якість вищої освіти в науковій площині досліджень із державного управління розглядається як відповідність реальних освітніх потреб усіх суб'єктів освітньої діяльності (студента, регіональної освітньої системи, держави) результатам їхньої взаємодії. Україна проголосила якість освіти національним пріоритетом і передумовою національної безпеки держави, додержання міжнародних норм та вимог законодавства України щодо реалізації права громадян на освіту.

Якісна освіта є інструментом економічного зростання на шляху України до Європейського Союзу. У цьому контексті актуалізується проблема освітнього моніторингу як особливої управлінської технології.

Моніторинг якості освіти є джерельною базою для оцінювання якості вищої освіти, а оцінювання є провідною функцією органів державного управління вищою освітою України [18, с. 14].

Проте слід зазначити, що розвиток моніторингу якості освіти на сучасному етапі дещо гальмується, насамперед,

через: відсутність єдиної системи індикаторів якості освіти; брак механізмів орієнтації на потреби суспільства; недостатність науково-інформаційного і кадрового забезпечення вищої професійної освіти та її інноваційної бази; уповільнений процес пошуку і становлення механізмів підвищення якості освіти. Це може стати реальною перешкодою на шляху широкомасштабної інтеграції України в європейський освітній простір.

Зниження якості навчання – надзвичайно серйозний сигнал, адже воно може зумовити невизнання європейською спільнотою дипломів наших університетів, відповідно, відбудеться зниження мобільності студентів і випускників закладів вищої освіти України на європейському просторі.

Актуальність теми статті посилюється високою конкуренцією на європейському та світовому ринках праці. Тому якість професійної підготовки конкурентоспроможних майбутніх фахівців у вищому навчальному заклад визначається результатами навчання, які повинні бути чіткими й однозначними, діагностично вимірюваними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного управління якістю вищої приділяли увагу зарубіжні (П. Вервімп, Дж. Гордон, В. Куклін, М. Поташник, К. Росс та ін.) та українські дослідники (В. Зайчук, Р. Зуб'як, Р. Кучма, О. Мармаза, Н. Островерхова, С. Яблочников та ін.). Розробленню механізмів дер-

жавного управління якістю вищої освіти присвятили наукові розвідки такі вчені, як: Т. Лукіна, М. Поташник, О. Родіонов, С. Свіжевська, Л. Сушенцева, С. Шевченко та ін.

Різні аспекти якості вищої освіти вивчали В. Бахрушин, Г. Кільова, В. Кісс, А. Прудес, О. Присвітла та ін. Проблему оцінки розвитку вищого навчального закладу досліджували К. Адельман, Л. Волощук, О. Граничина, М. Терованесов, С. Трапичин та ін. На оцінці якості розвитку ринку освітніх послуг в Україні акцентували О. Єлісеєва, Н. Островерхова, О. Панич, Т. Тарасенко та ін.

Питання освітнього моніторингу вивчали І Анненкова, Н. Байдацька, І. Бойчук, С. Домбровська, Е. Гуцало, А. Майоров та ін. Особливості рейтингового оцінювання науково-педагогічної діяльності викладачів та якості університетської освіти й моделювання системи критеріїв оцінки розвитку освіти розглядали в наукових працях С. Єрмак, В. Дрижак, В. Курило, О. Мещанінов, А. Низков та ін.

У процесі формування державної політики у сфері вищої освіти в сучасних умовах порівняно з недавніх часів проблема якості вищої освіти стала провідною. Формування умов для найповнішого задоволення потреб громадян у якісній вищій освіті, а економіки – в компетентних спеціалістах, стає одним із головних завдань органів державного управління вищою освітою [19, с. 348].

Мета статті – висвітлити сутність понять «моніторинг», «моніторинг якості освіти»; розкрити особливості моніторингу якості освіти як управлінської технології в контексті державного регулювання освітньої галузі України; окреслити моніторинговий інструментарій забезпечення якості вищої освіти в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Одним із важливих показників якості освіти є задоволення студентів і випускників рівнем набутої освіти. Якісний рівень освіти дасть змогу випускникам закладів вищої освіти успішно реалізувати себе на сучасному ринку праці.

Модернізація системи механізмів державного управління освітою насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання

та оцінювання результатів діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти, визначення ефективності управлінських рішень та їх впливу на якість освіти в Україні [8].

Згідно з «Методичними рекомендаціями щодо розроблення стандартів вищої освіти» [15] інтегральна компетентність – узагальнений опис кваліфікаційного рівня, який виражає основні компетентні характеристики рівня щодо навчання та/або професійної діяльності; загальні компетентності – універсальні компетентності, що не залежать від предметної області, але важливі для успішної подальшої професійної та соціальної діяльності здобувача в різних галузях та для його особистісного розвитку; спеціальні (фахові, предметні) компетентності – компетентності, що залежать від предметної області, та є важливими для успішної професійної діяльності за певною спеціальністю.

Результати навчання (програмні) – сукупність знань, умінь, навичок, інших компетентностей, набутих особою у процесі навчання за певною освітньо-професійною, освітньо-науковою програмою, які можна ідентифікувати, кількісно оцінити та виміряти.

Якість освіти трактують як основний параметр освітнього менеджменту [2]. Забезпечення якісної освіти, зокрема вищої, є одним із головних завдань сьогодні, оскільки вища школа виступає керівним, системоутворювальним елементом усієї системи освіти, оскільки саме вона визначає головну соціальну функцію підготовки людини як професіонала вищої кваліфікації і як представника вищої інтелектуальної думки суспільства.

Рейтинги, за якими різні агенції оцінюють якість освіти у світі, формуються на основі різноманітних показників, що підкреслюють унікальність закладів вищої освіти і дозволяють споживачам обирати те, що їм більше до вподоби [4].

Створення й упровадження систем управління якістю професійної освіти у вітчизняних закладах вищої освіти відбувається відповідно до світових стандартів, зокрема ISO 900:2000, в яких одним із засобів управління та елементів системи визначено моніторинг якості, який

рекомендують розуміти як «відстеження, нагляд, спостереження; вимірювання або випробування через визначені часові інтервали з метою регулювання та управління процесами». Саме застосування моніторингу якості професійної підготовки дозволяє знайти оптимальні шляхи формування соціальних груп висококваліфікованих та конкурентоспроможних фахівців.

Застосування моніторингу якості освіти та навчальних досягнень студентів у закладах вищої освіти активно досліджується Н. Байдацькою, І. Булах, Л. Кайдаловою, О. Локшиною та ін. У теорії та практиці освіти існують різні підходи до такого моніторингу [3; 11]. Окремі вчені розглядають моніторинг як засіб удосконалення системи інформаційного забезпечення управління освітою (П. Анісімов, А. Ковальов, Л. Майоров та ін.), інші – як метод підвищення стратегічного планування розвитку середньої й вищої професійної освіти (А. Галаган, А. Савельєв, Л. Семушина), підкреслюють, що створення та повноцінна реалізація системи управління навчального процесом на засадах моніторингу забезпечує можливість ефективно впливати на якість професійної підготовки фахівців [20.].

Науковцями визначено, що моніторинг у своїй структурі поєднує три важливі управлінські компоненти: аналіз, оцінку та прогнозування процесів професійної підготовки. Без функціонування в навчальному закладі цих складників організація моніторингу неможлива.

Основними завданнями моніторингу якості освіти професійної підготовки є:

- розроблення комплексу показників, що забезпечують цілісне уявлення про стан процесу підготовки, про якісні і кількісні зміни в ньому;
- систематизація інформації про стан і розвиток освітнього процесу зі спеціальності (напряму підготовки);
- забезпечення постійного й наочного представлення інформації про процеси, що відбуваються в контексті формування обраної групи майбутніх фахівців;
- інформаційне забезпечення аналізу й прогнозування стану й розвитку освітнього процесу, вироблення відповідних управлінських рішень [5].

Оскільки моніторинг у системі професійної освіти – це системна процедура, метою якої є не лише відстеження певного стану об'єкта, а з'ясування чинників, потрібних для його розвитку, для зміни ситуації, то контроль – це оцінка фактичних результатів діяльності в різні інтервали часу. Контроль виконує адміністративну функцію та покликаний установити відповідність (або невідповідність) етапів, методів або досягнутих результатів певним нормам і вимогам та внести відповідне рішення щодо цього. Контроль є одним із важливих методів моніторингового дослідження.

Щоб визначити кінцеві результати моніторингу якості професійної підготовки, необхідно орієнтуватися на основну мету освітнього процесу в закладах вищої освіти, яка сформульована в «Законі про вищу освіту» [9].

Принципами моніторингу вчені визначають: 1) об'єктивність – максимальне уникнення суб'єктивних оцінок, урахування позитивних і негативних результатів; 2) валідність – відповідність пропонованих контрольних завдань змістові досліджуваного матеріалу, чіткість критеріїв виміру й оцінки, можливість підтвердження позитивних і негативних результатів різними способами контролю; 3) надійність – сталість результатів, які отримуються; 4) врахування психолого-педагогічних особливостей, що передбачає диференціацію завдань; 5) систематичність – проведення моніторингу в певній послідовності (етапність); 6) гуманістична спрямованість – передбачає створення умов доброзичливості, довіри, поваги до особистості, позитивного емоційного клімату; 7) економічність – витрати не повинні перевищувати прибуток. Функції моніторингу: 1) інформаційна; 2) пошуково-дослідницька; 3) діагностична; 4) корекційна; 5) прогностична. Усі функції моніторингу підпорядковуються загальній меті – підвищенню ефективності професійної підготовки майбутніх фахівців [21].

У практиці сучасних освітніх закладів широко застосовується для моніторингу якості професійної підготовки тестовий контроль і рейтинг. Це об'єктивні, прозорі й науково обґрунтовані методи кількісного представлення результатів діагностування.

Результати сформованості фахових компетенцій відповідно до галузевих стандартів вищої освіти є одним із ключових моментів оцінки якості професійної підготовки. При цьому передбачається вдосконалення освітніх технологій на основі постійної взаємодії викладача зі студентом. Показниками якості виступають очікувані й вимірювані конкретні результати й досягнення студентів, які визначають, якими компетентностями володіє майбутній фахівець і які професійні функції та обов'язки він може виконувати після виконання освітньої програми.

Серед критеріїв визначення якості професійної підготовки майбутніх фахівців називають здебільшого: постановку завдань роботи зі студентами в певних умовах; вибір змісту і методів впливу на них; витрачений час і зусилля викладача; зміну рівнів сформованості компонентів фахової компетентності майбутніх фахівців. В основі вибору цих критеріїв – педагогічна діагностика.

На думку Т. Лукиної, педагогічні вимірювання (як самостійний напрям наукових досліджень) – це «процес відображення в числовому значенні певних досягнень або якостей особистості» [13, с. 22], їх можна розглядати «як практичну освітню діяльність, спрямовану на отримання об'єктивних оцінок рівня поточної та підсумкової підготовленості студентів», а головна мета педагогічних вимірювань полягає в отриманні чисельних еквівалентів прояву ознаки, що цікавить дослідника або педагога.

Такий контроль складається з: перевірки – виявлення рівня знань, умінь та навичок (сформованості компетентностей); оцінки – вимірювання та умовного відображення рівня знань, умінь і навичок; обліку – фіксування результатів у вигляді оцінок. Оцінювання – це процес формування оцінки навчальних досягнень, у якому інтегруються й представляються в певній шкалі (шкалах) дані, отримані під час тестування, використання портфоліо, проведення іспитів, виконання практичних робіт, рейтингування їх результатів тощо [22].

Серед класифікацій видів педагогічного контролю вчені виокремлюють:

– зовнішній контроль викладача за діяльністю студентів, взаємоконтроль студентів і самоконтроль (залежно від суб'єкта діяльності);

– попередній, поточний, рубіжний: тематичний, періодичний, підсумковий (із позиції місця й значення);

– індивідуальний, парний, груповий, фронтальний і комбінований контроль (з погляду його організації);

– усний, письмовий, тестовий, програмований (комп'ютерне тестування) (за формою проведення) [17].

Ще одним видом моніторингу якості освіти є тестування. Педагогічна тестологія – це прикладний розділ теоретичної педагогіки, теорія одного з методів практичної педагогічної діяльності. Основні поняття педагогічної тестології – завдання, тест, тестування (педагогічне вимірювання) [17, с. 12].

Тестування як методичний засіб отримало визнання в нашій країні і стало загальноприйнятою формою як вхідного, поточного, проміжного, так і підсумкового контролю. Результати тестування після оброблення на комп'ютері представляються у формі сукупності стандартних статистичних показників, придатних для встановлення персонального рейтингу знань та порівняльних характеристик навчальної групи загалом. У педагогічних вимірах тестологія – це теоретико-методологічне і методичне обґрунтування процесів розроблення й застосування педагогічних тестів [7, с. 4].

Поняття «тест» тлумачиться як інструмент, що складається із кваліметрично вивіреної системи, стандартизованої процедури проведення і заздалегідь спроектованої технології оброблення й аналізу результатів, призначений для вимірювання якостей і властивостей особистості, зміна яких можлива у процесі систематичного навчання [14, с. 14]; «система завдань специфічної форми, змісту, розташованих за зростанням складності, яка дає можливість виміряти рівень підготовки випробуваних і оцінити структуру їхніх знань» [1, с. 36].

Тестування розглядається як метод вимірювання певних властивостей особистості, спосіб визначення рівня знань

і умінь студентів за допомогою спеціальних валідних тестових завдань [7, с. 4]. В. Звонников визначає тестування як процес застосування тестів, який є складником процесу оцінювання умінь, знань та навичок [10, с. 8].

Педагогічну діагностику показників проводять зазвичай засобами педагогічного контролю, який складається з: перевірки – виявлення рівня сформованості складників компетентності; оцінки – вимірювання та умовного відображення цього рівня у формі кількісної або якісної оцінки; обліку – фіксування результатів у вигляді зведених таблиць. Незаперечні переваги в організації цього процесу має комп'ютерне тестування якості професійної підготовки майбутніх фахівців.

Нарощення якості – це те, що може посилити довіру до університету в суспільстві, за умови, що механізми оцінки якості не девальвуються чиновницькою монополією та волюнтаризмом, а здійснюються в інтересах різних стейкхолдерів і особливо самих закладів вищої освіти [16].

Висновки.

Таким чином, якість вищої залежить від чіткого, виваженого державного управління освітньою галуззю й ефективного менеджменту закладу вищої освіти, його чіткої та злагодженої роботи згідно з державними стандартами й вимогами до змісту освітніх послуг. Якість освіти передбачає взаємопов'язаний комплекс, який включає чітке планування змісту, структури, процесів; діагностичний інструментарій; моніторингові заходи, оцінювання, акредитацію тощо. Якість вищої освіти забезпечується багатьма параметрами, серед яких: якісний показник професорського складу, якість викладання, стан матеріально-технічної бази, лабораторного обладнання освітнього закладу й фінансового забезпечення. Рейтингова система оцінювання сприяє чіткому й конкретному визначенню основних напрямів діяльності закладів вищої освіти, що підвищує їх ефективність, авторитет і конкурентоспроможність на ринку освітніх послуг як в Україні, так і в європейському та світовому просторі освіти.

Список використаної літератури:

1. Аванесов В.С. Научные проблемы тестового контроля знаний : учебное пособие. Москва : Адепт, 1994. 135 с.
2. Анненкова І.П. Моніторинг якості освіти у ВНЗ. 2010. URL : <http://www.e-learning.onu.edu.ua>.
3. Байдацька Н.М. Моніторинг якості знань студентів як соціально-педагогічна проблема. *Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання у підготовці фахівців: методологія, теорія, досвід, проблеми* : зб. наук. пр. / ред. кол.: І.А. Зязюн (голова) та ін. Київ ; Вінниця : ТОВ фірма «Планер», 2005. Вип. 7. С. 238–241.
4. Бахрушин В. Як оцінити університет? URL : <http://education-ua.org/ua/articles/223-yak-otsiniti-universitet>.
5. Бойчук І.Д. Моніторинг якості освіти як складова підготовки сучасного фахівця. *Проблеми інженерно-педагогічної освіти*. 2014. № 45. С. 44–49.
6. Бричок С.Б. Психолого-педагогічна діагностика як провідний компонент діяльності вчителя. *Збірник наукових праць Рівненського державного гуманітарного університету*. Рівне. Вип. 2. 2015. С. 134–142.
7. Гуцало Е.У. Педагогічне тестування в системі контролю і оцінки якості навчання студентів : (на базі дисциплін психолого-педагогічного циклу педагогічного університету). *Методичний вісник* : спецвипуск. Кіровоград : РВВ КДПУ ім. В. Винниченка, 2011. 68 с. URL : <http://wiki.kspu.kr.ua/images/f/fb/Maket.pdf>.
8. Домбровська С.М. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_9.
9. Про вищу освіту : Закон відвід 1 липня 2014 р. №1556-VII / Верховна Рада України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
10. Звонников В.И. Современные средства оценивания результатов обучения : учебное пособие. Москва : Академия, 2007. 224 с.
11. Кайдалова Л.Г. Моніторинг якості професійної підготовки інженерів-технологів. *Проблеми інженерно-педагогічної освіти* : зб. наук. пр. / Укр. інж.-пед. акад. Харків. 2007. № 18-19. С. 51–56.

12. Левківський К., Сухарніков Ю. Завдання щодо забезпечення якості вищої освіти України в контексті Болонського процесу. *Вища школа*. 2004. № 5-6. С. 86–106.
13. Лукіна Т. Вимірювання й управління якістю освіти: навч.-метод. матеріали. Київ : Експрес-об'ява, 2007. 50 с.
14. Майоров А.Н. Мониторинг как практическая система. URL : <http://www.mto.ru/children/monitoring/system.html>.
15. Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів вищої освіти. Схвалено сектором вищої освіти Науково-методичної Ради Міністерства освіти і науки України (протокол від 29.03.2016 р. № 3). URL : <http://mon.gov.ua/activity/education/reforma-osviti/naukovo-metodichna-rada-ministerstva/metodichni-rekomendacziyi.html>.
16. Панич О. Зовнішня оцінка якості вищої освіти в Україні. Що може бути змінено? URL : <http://education-ua.org/ua/articles/430-zovnishnya-otsinka-yakosti-vishchoji-osviti-v-ukrajini-shcho-mozhebuti-zmineno>.
17. Тестовий контроль і рейтинг в освіті : навч. посіб. / М.Я. Берещук, Ю.П. Бархаєв, Г.В. Стадник. Харків : ХНАМГ, 2006. 106 с.
18. Управління якістю освіти: досвід та інновації : колективна монографія / під заг. ред. Л.Л. Сушенцевої, Н.В. Житник. Дніпропетровськ : ІМА-прес, 2014. 462 с.
19. Шевченко С.О. Державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти: відповідь на виклики часу. *Управління в освіті : збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції, 14-16 квітня 2011 року* / Інститут інноваційних технологій і змісту освіти. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. С. 348–349.
20. Шевченко С. Оцінювання якості освіти в контексті приєднання України до Болонського процесу. *Вища школа*. 2007. № 11. С. 14–23.
21. Щоголева Л. Забезпечення якості освіти в навчальному закладі : посібн. для керівників шкіл. Луцьк : Волин. кн., 2007. 48 с.
22. Crocker L., Algina J. Introduction to Classical and Modern Test Theory. Tallahassee : Univ / of Florida. : HBJCP, 1986. 527 p.

Чирва А. М. Образовательный мониторинг как инструмент государственного управления качеством высшего образования

В статье освещена сущность понятий «мониторинг», «мониторинг качества образования»; раскрыты особенности мониторинга качества образования как управленческой технологии в контексте государственного регулирования образования Украины; подчеркнута необходимость разработки общих четких параметров измерения качества высшего образования; очерчен мониторинговый инструментальный обеспечения качества высшего образования в современных условиях.

Ключевые слова: *высшее образование, государственная образовательная политика, государственное регулирование, мониторинг качества образования, мониторинговый инструментальный, образовательный мониторинг, параметры измерения качества высшего образования, управление качеством высшего образования.*

Chyryva H. The educational monitoring as a tool of state management of the quality of higher education

The essence of the concepts of "monitoring", "monitoring the quality of education" highlighted in the article; features of monitoring the quality of education as managerial technology in the context of state regulation of the educational industry of Ukraine; stressed the need to develop common clear indicators for measuring the quality of higher education. The monitoring tool for ensuring the quality of higher education in modern conditions outlined.

Key words: *higher education, state educational policy, state regulation, quality of education monitoring, monitoring toolkit, educational monitoring, parameters for measuring the quality of higher education, quality management of higher education.*

УДК 351:796.011

В. І. Ярошовичаспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького

СУЧАСНІ УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ В УНІВЕРСИТЕТСЬКІЙ СПІЛЬНОТІ

Вивчено особливості формування молодого особистості з метою виховання гармонійно розвинутого суб'єкта сучасного суспільства. Проаналізовано особливості та напрями державної гуманітарної політики України щодо реалізації соціалізаційної функції владними інституціями. Досліджено базові трансформації, що відбуваються в особистій, суспільній та громадській свідомості студентської молоді на сучасному етапі. Вивчено роль впливу університетської спільноти на студентство як стратегічний напрям державної політики в умовах соціальних викликів. Обґрунтовано управлінський вплив на усвідомлення молодіжним соціумом необхідності ефективного проходження процесів національного державотворення.

Ключові слова: університетська спільнота, управлінський вплив, молодь, студентство, соціалізаційна функція, удосконалення, держава, сучасні підходи.

Постановка проблеми. Усвідомлення загальних проблем, наявних стереотипів поведінки стає базою для самоідентифікації молодого людини з конкретною спільнотою. Соціальна активність студентства на рівні університетського співтовариства, зокрема у формі об'єднань громадян, має значення для включення студентської молоді в соціальну практику самоорганізації, колективних форм життєдіяльності університету.

Розгляд питання про поточний стан діяльності громадських об'єднань, зміст, сфери, види й об'єкти діяльності необхідний для оцінки потенціалу громадських об'єднань як елемента структури інституційних основ соціалізації студентської молоді. Головними джерелами для проведення аналізу ресурсних можливостей неурядових організацій у забезпеченні процесу соціалізації студентської молоді стали аналітичні огляди з розвитку неурядового сектора. Це дає підставу говорити про широкий спектр діяльності громадських об'єднань, які можуть бути використані для забезпечення процесу соціалізації студентської молоді.

Динаміка кількісних і якісних перетворень, взаємодія різних об'єктів один

з одним, стійкий і нестійкий стан об'єктів самого студентства і, нарешті, стан процесів ув'язуються із цілеспрямованим державно-управлінським впливом суб'єкта на об'єкт; ефективністю вироблених зовнішніх впливів. За результатами моделювання функціональних взаємодій соціальних інститутів можна стверджувати, що під час аналізу стану соціальних інститутів, визначення чинників їх розвитку і системи як цілісності зроблено комплексні висновки. Це може служити підставою для конструювання інституційних основ соціалізації студентської молоді та вироблення рекомендацій щодо інтеграції соціальних інститутів, оптимізації їх функціональних взаємодій у процесі соціалізації студентської молоді в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати аналізу стану виховної роботи в університетах дозволяють виділити керовані змінні для побудови когнітивної моделі функціональних взаємодій соціальних інститутів. Реальна ситуація взаємодії двох соціальних інститутів – університету та громадських організацій – зумовлює необхідність залучення громадських організацій, використання їхніх ресурсів для оптимізації процесу соціалізації студентської молоді. Суспіль-

ство повинно усвідомлювати і мати цілком чіткі уявлення щодо виховних пріоритетів молодіжної або громадської організації.

Численними дослідженнями доведено, що матеріальне становище, різка поляризація населення, майнові ознаки відображаються на характеристиці соціального простору на рівні локального співтовариства. За даними соціологічних опитувань і офіційної статистики, більшість молодих громадян не мають стабільної економічної самостійності, стійкого соціального благополуччя і за невеликий часовий проміжок можуть переходити з однієї соціальної групи в іншу, ця ситуація є актуальною [11]. Для організації виховної роботи необхідні додаткові організаційні форми і програми роботи зі студентською молоддю.

Університет як соціальний інститут не забезпечує масову й індивідуальну комунікацію з передачі соціокультурного досвіду і не виконує інтегруючої ролі. Університетська освіта перетворюється на технологію передачі та споживання цінностей і втрачає здатність цінності бачити. Не організовано процес формування типових особистісних характеристик, виховання загальнолюдських цінностей, громадянськості в основній масі студентської молоді.

Мета статті – обґрунтувати фізичну активність молоді в суспільстві як ключове завдання державної гуманітарної політики в епоху глобалізації.

Для цього треба вирішити такі завдання:

1) вивчити особливості формування молоді особистості з метою виховання гармонійно розвинутого суб'єкта сучасного суспільства;

2) проаналізувати особливості та напрями державної гуманітарної політики з реалізації соціалізаційної функції владними інституціями;

3) дослідити базові трансформації, що відбуваються в суспільній та громадській свідомості студентської молоді на сучасному етапі;

4) вивчити роль впливу університетської спільноти на студентство як стратегічний напрям державної політики в умовах соціальних викликів;

5) обґрунтувати управлінський вплив молодіжного соціуму щодо ефективного

проходження процесів національного державотворення.

Виклад основного матеріалу. Діяльність студентської молоді в університетському співтоваристві на початковому етапі організовується самостійно і не сприймає членів зовнішньої спільноти. Подальша активна діяльність у студентському співтоваристві спільно з органами студентського самоврядування для вирішення значущих проблем сприяє залученню студентської спільноти, її об'єднань у загальний процес. Поступово університетське співтовариство виробляє оптимальне співвідношення власних функцій, які виконуються в структурі інституційних основ соціалізації.

Конструювання інституційних основ соціалізації студентської молоді, визначення напрямку і форм функціональної взаємодії її окремих елементів ґрунтується на виділенні керованих змінних у функціонуванні соціальних інститутів. Саме університетський досвід повинен допомагати освоювати наявні нормативні системи в різних сферах життєдіяльності суспільства, а також ті закони, за якими живе цивілізований світ, та способи існування в межах цих законів [9]. У рамках інституційних основ соціалізації студентської молоді можуть бути використані функції трансляції, закріплення і відтворення суспільних відносин та її організаційні можливості, а також розгалужена система установ загальної та додаткової освіти.

Даний підхід допускає різний ступінь засвоєння нормативних і когнітивних схем, завдяки чому дозволяє формувати градацію вироблених у студентства настанов, норм та цінностей. Суб'єктивна сформованість морально-психологічної готовності характеризується наявністю уявлень щодо себе і своїх можливостей; адекватністю загальної самооцінки фізичних, соціальних і духовних якостей; позитивним ставленням до соціальної атмосфери в студентському середовищі, загальним рівнем професійної підготовки. Необхідно враховувати, що нове соціальне становище або середовище має можливість доповнювати знання, переоцінювати цінності та міняти настанови, що склалися під час колишньої підліткової соціалізації.

У ціннісно-поведінковому підході немає презумпції незворотності результатів первинної соціалізації, це ускладнює пояснення усвідомлених дій молоді особистості [7]. Спілкування з однолітками як чинник соціального й особистісного розвитку студентської молоді пов'язане ще з однією проблемою керівництва й організації, взаємодії студентської молоді, колективної соціальної діяльності. Університет на даний час сприймається студентами як інституція, де вони здобувають знання із предметів, а не комплекс знань, умінь і навичок, що допомагають виступити на рівних у суспільстві.

Загалом, університет для студентської молоді не є місцем значущим для спілкування, набуття досвіду, самореалізації, простежується споживацьке ставлення. Водночас багато неурядових організацій, що визначають як цільову групу молодь, викладачів, за визначенням і своєю основою не є молодіжними громадськими об'єднаннями. Очевидною тенденцією є багатопрофільність діяльності громадських організацій: громадські об'єднання освоюють функції надання освітніх послуг у секторах, що безпосередньо не стосуються сфери освіти, як-от: соціальний захист, правозахисна діяльність, місцеве самоврядування.

Отже, класифікація громадських об'єднань за критеріями «молодіжні або студентські об'єднання» значно звужує можливість впливу такого соціального інституту, як суспільні інституції організації, частиною яких є громадські об'єднання [6]. Засвоєння соціального досвіду є найважливішою характеристикою способу життя студентської молоді, визначає особливості її поведінки, взаємодії з однолітками, представниками інших поколінь, що актуалізується на рівні локального співтовариства. Локальне суспільство завжди має свої сприйняті або успадковані базові ідеї, які визначають громадську мораль, сприяють або перекривають можливості взаємодії представників різних соціальних верств суспільства на основі самоорганізації.

Серед ознак соціальної ефективності громадської діяльності виділяють такі: діяльність на благо суспільства; актуальні напрями діяльності; соціальний ефект

діяльності; вплив на суспільну думку; значна кількість учасників об'єднання і людей, охоплених його проектами. На рівні університетського співтовариства існують потенційні можливості для використання даного соціального інституту як елемента структури інституційних основ соціалізації студентської молоді. Додатковим імпульсом розвитку соціальної активності членів університетського співтовариства може служити різноманітність напрямів і організаційних форм роботи, пропонованих громадськими об'єднаннями.

В організаційній роботі на рівні університетського співтовариства повинна бути використана специфіка внутрішніх взаємозв'язків – соціальна мережа [4, с. 45]. Соціальна мережа уособлюється як горизонтальні зв'язки індивідів і соціальних груп, на рівні університетського співтовариства може стати інструментом обраної альтернативи інституціонального забезпечення соціалізаційного процесу для студентської молоді. Серед чинників, що впливають на інтенсивність і ефективність соціалізації студентської молоді на рівні університетського співтовариства, можна назвати якісні ознаки ідентифікації з університетського спільнотою, частоту взаємодії студентів у повсякденній життєдіяльності та системність роботи студентського самоврядування із залученням студентства для вирішення значущих проблем.

Виявлені в процесі вивчення функціонування соціальних інститутів керовані змінні дозволяють установити найбільш суттєві зв'язки, що характеризують системний об'єкт, і за допомогою когнітивної моделі розглянути питання про керованість та некерованість глобального соціального об'єкта – інституційних засад соціалізації студентської молоді [2]. Визначаючи університет як основний соціальний інститут соціалізації студентської молоді, у когнітивній моделі перевіряється кореляція чинників інших громадських інститутів.

Вибір методу управління дозволяє вносити зміни в систему локальними діями, зумовлені тим, що за зовнішніх впливів будь-яка система прагне перейти в стан максимально можливої рівноваги за даних умов. Збалансованість тут розглядається

як співвідношення наборів функцій і виконання своєї ролі кожним із представлених інститутів суспільства, щоби домогтися певних характеристик цілої системи. Дане пояснення важливе для конструювання процесу, в якому задіяні норми державного управління.

За подачі позитивних імпульсів на чинники трьох соціальних інститутів після певного періоду функціональної взаємодії спостерігається підлаштовування окремих функцій соціальних інститутів, їхніх взаємозв'язків у даній структурі інституціональних основ соціалізації студентської молоді. У разі тривалої взаємодії можна виділити системоутворюючі ознаки для упорядкування функціональних взаємодій соціальних інститутів. Формуючи спеціальними педагогічними прийомами соціальне середовище, забезпечуючи цілеспрямовану діяльність студентів, отримання ними нового досвіду, педагогі-організатори здатні моделювати для студентської молоді своєрідний варіант освоєння зовнішнього середовища [3].

Отже, за задоволення окремих потреб студентської молоді в самореалізації за допомогою різних форм суспільної діяльності спостерігається зниження чинника громадських організацій і коливання кількості їх учасників серед молоді. Ускладнення системи соціальних зв'язків, зростання залежності соціальних процесів від різного роду об'єктивних і суб'єктивних чинників, суперечливі тенденції в розвитку соціокультурної реальності зумовлюють зростання цікавості до проблем соціалізації в умовах перехідного суспільства.

Когнітивна модель у результаті активності керованих змінних функціонування конкретних соціальних інститутів наочно демонструє процес структуризації системи інституційних основ соціалізації студентської молоді у вигляді взаємопов'язаних за певним правилом двох типів об'єктів: безлічі соціальних інститутів і зв'язків між ними. Представлена модель функціональної взаємодії соціальних інститутів уособлює ідеальний варіант, у реальності ресурси обмежені, тому достатніми є кілька управлінських впливів для приведення функціональної взаємодії соціальних інститутів у систему [5].

Розуміння соціалізації передусім як інкорпорації студента в соціальну систему ґрунтується на припущенні щодо стабільності істотних характеристик останньої. Однак через динамічність сучасних соціально-економічних процесів, як у перехідних суспільствах, так і в стабільних демократіях, аналіз процесу соціалізації без урахування динаміки соціальної системи не може бути вичерпним. Відмінною рисою не лише перехідних суспільств, але й усталених демократичних систем є відносно високий ступінь складності та функціональної диференціації їхніх структур [7]. Через різномірність їхніх соціалізуючих впливів повна безперервність і послідовність процесу соціалізації не завжди досягається.

Ключове завдання спрямовуючого впливу на студента під час соціалізації – формувати його відповідно до цілей суспільства, його соціального замовленням. Така соціалізація зумовлена характером наявних суспільних відносин, але соціалізація не є механічним накладенням на індивіда готової соціальної форми. Студент – об'єкт і водночас суб'єкт суспільної активності, творець нових суспільних форм. Стихійна ж соціалізація означає автоматичне засвоєння певних соціальних навичок у зв'язку з постійним перебуванням студента в університетському оточенні.

У стабільних громадянських системах цей процес покликаний забезпечити спадкоємність укладу соціуму, передачу життєвого досвіду, традицій, цінностей, зразків поведінки попереднього покоління [9]. У країнах, які формують нову державність, ця проблема актуалізується подвійно, оскільки немає ясності, як здійснити з мінімальними втратами ціннісну трансформацію, головне, до якого соціокультурного стану має перейти суспільство. Модернізація суспільства постійно трансформує систему різного роду взаємодій між інститутами громадянського суспільства й окремими громадянами. Очевидно, що така трансформація суттєво впливає на процес соціалізації та її результати.

Висновки і пропозиції. Під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників здійснюються трансформації у свідомості кожного

студента, отже, у мотивації їх поведінки. Особливо велике значення ця проблема має для культури сучасної української молоді. Процедура прийняття або відторгнення нового пов'язана з існуванням і якісним станом символічного досвіду, що відбивається в культурі суспільства, окремих спільнот і особистості студента. Громадянськість творча, отже, формується через діяльність; будувати здорове суспільство і сильну державу може тільки молода людина із громадянським світовідчуттям.

Студент, виховний в душі громадянськості, – це унікальна особистість, здатна самостійно аналізувати події й явища, що має свою думку. У результаті такої діяльності на особистість студента, з одного боку, впливають численні агенти і чинники соціалізації, із впливів, частиною усвідомлених, частиною стихійних, складається система впливів зовнішнього середовища на особистість студента. З іншого боку, сама особистість студента також містить низку внутрішніх механізмів реагування на ці стимули середовища, має власну активність, що дозволяє їй вибирати із запропонованого комплексу громадянських позицій ту, що відповідає її внутрішнім переконанням.

Особистість студента є базовим осередком університетського суспільства, але багато що залежить від її якостей, від того, як вона самовизначається, з ким себе ідентифікує. Найбільш оптимальною для соціалізації студентства є ідентифікація його як громадянина, відбувається самоідентифікація із соціальною групою, нацією, є відчуття своєї задіяності в соціально-економічній системі. Однак в умовах перехідного стану цей процес має нестабільний характер, низка стадій виявляються виключеними, незатребуваними суспільною свідомістю. Передусім це стосується ідентичності, коли більшість громадян, перебуваючи в стані самовиживання, відчувають себе чужими, непотрібними державі, тому негативно ставляться до своїх громадянських обов'язків.

Список використаної літератури:

1. Виленский М. Социально-педагогические детерминанты формирования здо-

рового образа жизни. *Теория и практика физической культуры*. Москва. 2007. № 9. С. 9–11.

2. Дзюндзюк В. Зміна ролі держави в умовах глобалізації. *Теорія та історія державного управління*. Харків. 2011. № 2. С. 23–27.
3. Канавець М. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління. *Право та державне управління*. 2017. № 1 (26). С. 170–177. URL: www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf (дата звернення: 26.09.2017).
4. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць. № 1. Харків : Магістр, 2012. 205 с.
5. Павлюк К. Діяльність неурядових громадських організацій у контексті забезпечення національної безпеки. *Вісник НАДУ*. 2012. № 2. С. 210–217.
6. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць ; за заг. ред. В. Загорського. Вип. № 30. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. С. 212–219.
7. Парубчак И. Соотношение культурно-воспитательной функции с другими сферами и ведомствами государства с целью повышения эффективности социализационных процессов в стране. *Социально-гуманитарный вестник Юга России*. 2013. С. 126–135.
8. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналітична доповідь / О. Резнікова й ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
9. Рудий В. Сучасні стратегії поліпшення фінансування системи охорони здоров'я та можливі шляхи їх застосування в законодавстві України. *Ваше здоров'я*. 2010. № 37. С. 3–4.
10. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : колективна монографія / С. Серьогін та ін. ; за ред. С. Серьогіна. *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Дніпропетровськ, 2015. 256 с.
11. Чигур Р. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Філософія». 2015. Вип. 18. С. 96–102.

Ярошович В. И. Современные управленческие подходы к совершенствованию реализации социализационной функции государства относительно студенческой молодежи в университетском сообществе

Изучены особенности формирования молодой личности с целью воспитания гармонично развитого субъекта современного общества. Проанализированы особенности и направления государственной гуманитарной политики Украины по реализации социализационной функции государства. Исследованы базовые трансформации, происходящие в личном и общественном сознании студенческой молодежи на современном этапе. Изучена роль влияния университетского сообщества на студенчество как стратегическое направление государственной политики в условиях социальных вызовов. Обосновано управляющее воздействие на осознание молодежным социумом необходимости эффективного прохождения процессов национального государственного строительства.

Ключевые слова: университетское сообщество, управляющее воздействие, молодежь, студенчество, социализационная функция, усовершенствование, государство, современные подходы.

Yaroshovych V. Current administrative approaches to improving the socializational function of state of student youth in university union

The peculiarities of formation of a young person with the purpose of education of harmoniously developed subject of modern society are studied. The peculiarities and directions of the state humanitarian policy of Ukraine concerning realization of socialization function by the authorities are analyzed. The basic transformations taking place in the personal, public and public consciousness of student youth at the present stage are investigated. The role of the university community's influence on students as a strategic direction of state policy in the context of social challenges is studied. The managerial influence on awareness of the youth society of the necessity of effective passing of the processes of national state creation is substantiated.

Key words: university community, management influence, youth, student, socialization function, improvement, state, modern approaches.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07/.08(477)

М. В. Кондратенко

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

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано основні підходи до питання забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні. Розглянуто вітчизняні напрацювання в цій сфері в контексті запровадження принципів і цінностей Європейського Союзу. Автором визначено сучасні тенденції щодо забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні в Україні.

Ключові слова: публічні послуги, якість публічних послуг, сучасні тенденції, забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні в Україні.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої держави одними з ключових питань, що потребують інтенсивних пошуків нових підходів та імплементації кращих вітчизняних і міжнародних практик, є питання щодо забезпечення якості публічних послуг, особливо на місцевому рівні.

При цьому розв'язування проблем якості є однаково актуальним як для місцевої влади, так і для бізнесу. На нашу думку, одне з пояснень полягає в тому, що «якість» інтегрує в собі різні параметри та характеристики і впливає не лише на ціну послуги (якщо такі послуги платні), але й на рівень довіри до конкретного підприємства чи органу влади.

Видається доцільним визначення в цій сфері основних тенденцій, що дозволять місцевій владі переорієнтувати місцеву політику на відповідність до вимог часу і зобов'язань України перед європейською спільнотою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних із забезпеченням якості послуг, присвя-

чена значна кількість робіт українських та зарубіжних науковців (Т. Геблер, Д. Осборн, К. Худ, Дж. Ціммерман [1–3], В.М. Вакуленко, Ю.П. Лебединський, В.В. Наконечний тощо).

Проведений аналіз джерельної бази показав, що більшість досліджень у сфері публічних послуг сфокусовано на міжнародні практики, стандарти та вимоги до якості публічних послуг.

Втім, менше уваги приділено виокремленню ключових підходів і тенденцій до забезпечення якості всього комплексу публічних послуг на місцевому рівні, в тому числі державних та адміністративних послуг.

Мета статті – на основі аналізу напрацювань щодо забезпечення якості публічних послуг визначити сучасні тенденції у сфері забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досвід країн, які приєдналися до складу Європейського Союзу (далі – ЄС), доводить, що важливим етапом на шляху євроінтеграції є адаптування національного законодавства до норм і положень законодавства ЄС, у тому числі з питань надання послуг.

У цьому контексті підкреслимо, що «в рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог» [4].

З одного боку, має відбуватися збалансування, приведення нормативно-правових актів у відповідність до чинних орієнтирів, визнаних європейською спільнотою, в тому числі у сфері публічних послуг. З іншого боку, йдеться про потребу використати кращі міжнародні практики у сфері надання публічних послуг (електронних послуг) з тим, щоб отримати істотні переваги від використання ІТ-технологій.

Ключовий меседж останніх років, який просувається на міжнародних та європейських форумах, що головне завдання органів публічної влади полягає в наданні якісних публічних послуг та в оперативному реагуванні державної та регіональної політики на запити суспільства.

Комітет Міністрів Ради Європи (The Committee of Ministers of the Council of Europe) в одному з рекомендаційних документів (E-governance, 2004) висловив позицію щодо користі, потенціалу, закладеного в ініціативах електронного урядування для покращення відносин між органами публічної влади та іншими зацікавленими сторонами громадянського суспільства, підвищення якості публічних послуг та ефективності органів публічної влади (convinced of the potential of these initiatives to improve the relationship between public authorities and other stakeholders in civil society, enhance the quality of public services and improve the efficiency of public authorities) [5, с. 5].

В Україні пріоритетність розвитку публічних послуг у контексті реформи державного управління, на наш погляд, підсилює схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року (далі – Концепція). Для досягнення мети Концепції передбачено забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками:

- модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- управління розвитком електронного урядування [4].

У згаданому документі також визначено цілі розвитку електронного урядування в Україні й зазначено: «розвиток та підтримка доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг дасть змогу покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам, підвищити їх мобільність та конкурентоспроможність, зменшити корупційні ризики та забезпечити, щоб електронні послуги обслуговували економіку майбутнього» [4].

З огляду на це одну із сучасних тенденцій у сфері забезпечення якості публічних послуг в Україні, зокрема на місцевому рівні, можна охарактеризувати так: модернізація публічних послуг із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних, цифрових технологій.

У Національній програмі інформатизації [6], Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» [7] застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій у трикутнику «держава-бізнес-громадськість», зокрема електронним технологіям, відводять чільне місце.

У ході модернізації публічних послуг в Україні передбачено реалізацію комплексу заходів (рис. 1).

На підставі представлено на рис. 1 комплексу заходів можна розглядати модернізацію публічних послуг як перехід на новий етап взаємовідносин з окремими громадянами, бізнес-середовищем, інститутами громадянського суспільства, тобто з фізичними та юридичними особами. При цьому доступ до інформаційних ресурсів може відбуватися через налагоджену систему on-line послуг та завдяки реалізації принципу «єдиного вікна». Заходи зі стимулювання потенційних споживачів до



Рис. 1 Основні заходи із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за напрямом «модернізація публічних послуг»

Узагальнено за [4]

використання електронних послуг зменшать згодом витрати владних структур, прискорять час отримання послуг (інформації).

Позитивний досвід Канади, одного з лідерів «електронного урядування», країни, що має «одну з найбільш ефективних моделей державного управління» [8, с. 11], свідчить, що до 90% послуг надано через електронні сервіси (та/чи кол-центри/call-center), у тому числі на місцевому рівні (через муніципалітети). Втім, надання послуг через електронні засоби зв'язку доповнює, а не замінює інші засоби комунікації.

У будь-якому разі вибір розвитку електронного урядування як пріоритетного напрямку в Україні на найближчий період цілком відповідає світовим тенденціям. Однак не варто однозначно розглядати модернізацію публічних послуг лише через призму розвитку електронного урядування та зобов'язань України перед ЄС.

Переконані, що модернізація публічних послуг покликана вирішити і проблеми забезпечення якості цих послуг, що в кінцевому підсумку впливає на успішність реформи децентралізації публічної влади в Україні.

До принципів децентралізації можна віднести принцип доступності. У контексті обраної теми дослідження розглянемо поняття загальної доступності по відношенню до публічних послуг. На нашу думку, це передбачає:

- територіальну доступність (відстань, розташування, інше);
- фінансову доступність (змога сплатити вартість отриманої послуги в разі її платності);
- організаційну доступність (можна оцінити через показники повноти і зручності публічних послуг, отриманих місцевими жителями чи веб-доступності, якщо мова йде про надання електронних послуг).

Аналізуючи досвід реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Естонії [9], Хорватії [10], Італії [11], ми дійшли висновку, що питання якості послуг залежить від відношення місцевої влади до цих питань і виконання управлінських функцій і повноважень органами публічної влади. З цих міркувань визначальною властивістю, складником якості публічних послуг пропонуємо вважати професіоналізм осіб, які задіяні в процесі надання публічних послуг населенню.

Зазначимо, що окреслені ідеї в частині підвищення ефективності публічного апарату та пов'язаних із цим трансформацій збігаються з науковими поглядами кінця ХХ століття, окремі з яких залишаються актуальними дотепер.

Так, варто згадати ідею застосування бізнесових підходів і перенесення їх у сферу публічних послуг. Прихильник цих ідей, відомий дослідник К. Худ, описуючи доктринальні компоненти «нового публічного менеджменту», (new public

management) наголошував на необхідності скорочення прямих витрат, дотримання більшої дисципліни, отримання користі від використання ресурсів із меншими втратами («do more with less») [2].

Водночас Д. Осборн та Т. Геблер [1] зазначають, як підприємницький дух, принципи й орієнтири здатні трансформувати державний сектор (how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector). Автори використовують вислів «reinventing government», суть якого полягає в переосмисленні ролі держави, формуванні нового типу уряду.

Втім переконані, що сьогодні однієї зміни філософії, переосмислення і перенесення у сферу публічного управління принципів із бізнесу недостатньо. Погоджуємося з думкою В.І. Козака, що «існує необхідність подальших кроків у напрямі впорядкування системи та структури органів публічної влади щодо функціонального сервісного принципу» [12].

Очевидно, автор має на увазі принципи і підходи сервісної моделі публічного управління. Тож, посадові особи місцевого самоврядування мають виробити чутливість до потреб громадян, застосовуючи для цього різні інструменти та методи.

Висновки і пропозиції. Спираючись на результати аналізу сучасних напрацювань і підходів, розгляду передового досвіду стосовно поліпшення якості публічних послуг на місцевому рівні (в тому числі міжнародного), можна виділити декілька сучасних тенденцій у сфері забезпечення якості публічних послуг на місцевому рівні. Одні з ключових сьогодні – модернізація публічних послуг, переведення їх частини в електронний формат у межах реалізації концепції «електронного урядування» (електронні послуги), підвищення якості через різні електронні сервіси та перенесення бізнесових підходів і принципів у сферу публічних послуг.

Важливим є створення сприятливих умов на місцевому рівні для отримання якісних публічних послуг, за ознакою повноти, зручності, якості та загальної доступності. При цьому під терміном «загальна доступність» запропоновано розглядати територіальну, фінансову та організаційну доступність.

Сучасною світовою тенденцією, особливістю є також співвіднесення якості публічних послуг та ефективності роботи органів публічної влади. За сьогоднішніх реалій результативним під час визначення критеріїв оцінки якості публічних послуг має стати пошук нових підходів до управління якістю з урахуванням сьогоднішніх проблем на місцевому рівні (брак коштів, кваліфікованих кадрів, неналежний рівень сервісу, зокрема послуг житлово-комунального сектору та сфери соціального захисту).

Попри переконливі фінансові та інші переваги реформи децентралізації публічної влади, органи місцевої влади в Україні змушені працювати за принципом жорсткої економії ресурсів, необхідністю підвищити якість публічних послуг з одночасним зниженням витрат на забезпечення цієї якості. Тому потрібне кадрове перезавантаження, формування структури органів публічної влади з числа професіоналів, здатних реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, як на національному, так і на місцевому рівнях.

Список використаної літератури:

1. Osborne D. Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. AddisonWesley, 1992. 432 p.
2. Zimmerman, J. Positive Research in Accounting. Graduate School of Business. University of Wisconsin, 1980. P. 107–128.
3. Hood C. A public management for all seasons? Public Administration, 1991. V. 69. P. 3–19.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>
5. Electronic governance (“e-governance”): Recommendation Rec. 15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. 2004. URL: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf)
6. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР (зі змінами і доповненнями від 01.08.2016 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>

7. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України : Постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1073-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1073-19>
8. Система державного управління Канади: досвід для України / уклад. О.І. Максимова ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 60 с.
9. Ткачук А.Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки. Київ : К.І.С., 2015. 48 с.
10. Bapun Marijana. Governence and Public Administration in the context of Croatian accession to the European Union. URL: <http://www.ijf.hr/eng/EU2/Badjun.pdf>
11. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / УАДУ при Президентові України, Центр дослідж. адм. Реформи; за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля ; укр. пер. О.М. Шаленко ; наук. ред. В.В. Шульга. К.І.С. 2003. 346 с.
12. Козак В.І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 (18). 20 с.

Кондратенко М. В. Современные тенденции в сфере обеспечения качества публичных услуг на местном уровне в Украине

В статье проанализированы основные подходы к вопросу обеспечения качества публичных услуг на местном уровне. Рассмотрены отечественные наработки в этой сфере в контексте внедрения принципов и ценностей Европейского Союза. Автором определены современные тенденции качества публичных услуг на местном уровне в Украине.

Ключевые слова: публичные услуги, качество публичных услуг, современные тенденции, обеспечение качества публичных услуг на местном уровне в Украине.

Kondratenko M. Modern trends in quality of public services at local level in Ukraine

The main approaches to the issue of ensuring the quality of public services at the local level are analyzed. Domestic developments in this area in the context of the implementation of the principles and values of the European Union are considered. The author identifies current trends in the quality of public services at the local level in Ukraine.

Key words: public services, quality of public services, modern trends, field of ensuring the quality of public services at the local level in Ukraine.

О. Г. Мельник

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теоретико-правових
та соціально-гуманітарних дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

С. І. Сімакова

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

КОМУНАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК МАТЕРІАЛЬНА ОСНОВА ДЛЯ ДОБРОБУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням комунальної власності як матеріальної основи для ефективного розвитку територіальної громади на сучасному етапі. Доведено, що комунальні підприємства є невід'ємним складником фінансового забезпечення сталого розвитку територій, адже саме комунальну власність вважають економічним базисом для місцевого самоврядування. Проаналізовано, що об'єкти комунальної власності призначені для вирішення соціальних питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, побутових та інших потреб населення відповідної територіальної громади.

Ключові слова: комунальна власність, територіальна громада, децентралізація, об'єкти комунальної власності, проблеми місцевого значення, сталий розвиток, сталий розвиток регіонів.

Постановка проблеми. Комунальну власність варто вважати одним із найсуттєвіших ресурсів, які ми, як українські громадяни (згідно з чинним законодавством) маємо як право, так і можливість використовувати для розвитку місцевого самоврядування, зокрема якщо врахувати останні реформи у цій сфері. Майно та майнові права, що перебувають у комунальній власності, є важливою основою, на якій будується добробут конкретної спільноти, до того ж варто врахувати заохочення інтересів мешканців сіл, селищ та міст, які виникають під час спільного проживання в межах однієї територіальної громади. Останнім часом усе більше вчені і практики повертаються до проблеми ефективного використання саме комунального майна, хоч ми розуміємо, що воно має зношений стан, а часто і в непридатному для використання стані і потребує капітального ремонту, що є надто дорогим для місцевого бюджету. На жаль, досі складно

вирішується питання збитковості комунальних підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Уже багато років питанням управління комунальною власністю приділяється велика увага, але водночас є необхідність проведення подальших досліджень підвищення ефективності управління муніципальною власністю в сучасних умовах. Дослідженням певних аспектів у цій сфері займаються такі науковці, як В. Алексєєв, Н. Андрєєва, В. Голуб, В. Григор'єв, І. Остріна, В. Устименко, О. Харитонова, В. Бабаєв, В. Воротін, Н. Нижник, А. Руднев, Є. Макарова, О. Дзера, Т. Волинець, З. Ромовська, Г. Монастирський та ін.

Мета статті – здійснивши аналіз наявних досліджень, запропонувати шляхи покращення ефективності функціонування комунальних підприємств, що дасть змогу підвищити рівень конкурентоспроможності об'єктів комунальної власності та довести що вони є основою для задоволення як матеріальних, так і духовних потреб жителів територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Об'єкти права комунальної власності мають цільовий характер та призначаються для задоволення комунальних, побутових та інших потреб населення певної території, тобто призначенням є вирішення питань місцевого значення. Об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, окрім того, яке перебуває у виключній власності держави. Є ще об'єкти виключної комунальної власності, їх визначають як об'єкти права комунальної власності певного громадського користування, що створюються для задоволення потреб відповідної громади та забезпечення належного життя села, селища чи міста. До об'єкта комунальної власності можна віднести такі предмети, як майно, гроші чи земельні ділянки, що складають матеріальну та фінансовий базис місцевого самоврядування та використовуються для забезпечення відповідних соціально-економічних потреб певного населення. Можна визначити, що формування комунальної власності сучасної Україні проходило в декілька етапів, за яких відбувався поступовий процес формування приватної форми власності, зокрема відчуження державного та комунального майна у приватну власність [1, с. 16].

Виділення комунальної власності як її окремого типу спричинили необхідність розмежування загальнодержавного і комунального майна для створення, насамперед реальної економічної основи місцевого самоврядування. Для забезпечення ефективного розвитку населення адміністративних одиниць виникла необхідність у створенні спеціальних підприємств, які були підконтрольні територіальним громадам та які здійснювали б свою діяльність за такими відповідними функціональним призначенням, як водопостачання і водовідведення, енергопостачання, теплопостачання, обслуговування водопровідної і каналізаційної мереж, санітарно-гігієнічна очистка міст, технічне обслуговування ліфтів, ведення так званого «зеленого господарства», благоустрій територій тощо [2, с. 18]. Як наслідок, на території України почали створюватись державні комунальні підприємства з різним напрямом своєї діяльності.

Комунальну власність варто розглядати саме як одну з економічних форм власності, що розкриває присвоєння територіальними громадами міст, сіл чи селищ певного майна та пов'язані з цим суспільні відносини. Тому це визначення підкреслює розуміння того, що комунальна власність є колективною формою власності. Через це територіальна громада спільно володіє майном та коштами комунальної власності. Право комунальної власності варто розглядати в його об'єктивному та суб'єктивному значенні. Тому об'єктивно нею є сукупність конкретних правових норм, що направлені на охорону матеріальних благ, які належать територіальній громаді міста, села або селища та які визначають обсяг повноважень територіальної громади до необхідних благ [3, с. 63].

Безперечно, комунальна власність не лише тісно пов'язана із забезпеченням соціальних та економічних потреб населення відповідного територіального об'єднання, але і є її матеріальною основою. Ураховуючи сказане вище, правом комунальної власності варто вважати самостійну форму власності територіальної громади що визначає право володіти, користуватися, розпоряджатися та управляти майном, що їй належить (як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування).

Об'єктам права комунальної власності притаманний системний та визначений характер, вони призначаються для задоволення комунальних, побутових та інших потреб жителів окремо визначеної території, тобто призначенням є вирішення проблем місцевого значення. Об'єктом права комунальної власності може бути будь-яке майно, окрім того, що перебуває у виключній власності держави. Варто ще сказати про об'єкти виключної комунальної власності, їх визначають як відповідні об'єкти права комунальної власності для громадського користування, що створюються для задоволення потреб відповідної громади та забезпечення гідного життя села, селища чи міста [4].

На основі попередніх досліджень до об'єктів комунальної власності відносимо окремі предмети, зокрема майно, гроші чи земельні ділянки, що складають мате-

ріальний та фінансовий базис місцевого самоврядування, їх можна використати для задоволення відповідних соціальних та економічних потреб певного населення. Отож, варто говорити про те, що об'єкти комунальної власності є базою для задоволення як матеріальних, так і духовних потреб людей (членів відповідної територіальної громади), це стосується вирішення житлових питань, освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг, дозвілля тощо.

Зважаючи на те, що комунальна власність є певним різновидом публічної власності, її набуття, здійснення та припинення є нормативно визначеними. Така чітка регламентація є характерною особливістю здійснення цивільних прав публічними суб'єктами, що є утвореними публічним правом. А чітка визначеність підстав набуття права власності в окремих нормативних актах цілком відповідає умовам правомірності набуття права власності. Отож, узагальнимо нормативно визначені підстави набуття права комунальної власності:

1) передання у комунальну власність майна держави;

2) передання у комунальну власність майна, що належить приватним суб'єктам (юридичним, фізичним особам);

3) створення об'єкта, що належить територіальній громаді;

4) придбання майна органами місцевого самоврядування, зокрема в порядку переходу прав на безхазяйну річ, знахідку, відумерле майно.

Ці підстави відрізняються від загального переліку підстав набуття права власності, що встановлені у Цивільному кодексі України [5]. Припинення комунальної власності є особливою юридичною категорією, яка встановлює спеціальні підстави припинення комунальної власності, які не пов'язані із задоволенням суспільного інтересу. Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» визначено [6], що підставами припинення права комунальної власності є:

1) відчуження об'єктів комунальної власності;

2) безоплатне передання об'єктів комунальної власності;

3) приватизація об'єктів комунальної власності;

4) втрата об'єкта власності поза волею внаслідок певних подій;

5) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;

б) за інших підстав, передбачених законодавством України.

Проаналізувавши особливості функціонування комунальної, муніципальної власності в країнах Європейського Союзу, можна виділити три основні моделі. За однією моделлю, влада держави суттєво впливає на те, щоб обирати напрями господарської діяльності, за іншою – передбачено приватизацію значної частини комунальної власності, за таких умов повна відповідальність за якість наданих суспільних послуг покладається саме на приватні структури. Особливість іншої моделі полягає в тому, що за владою залишається право комунальної власності на інженерні та інфраструктурні об'єкти, а приватні структури отримують право здійснювати управління на договірних умовах. Так, у Латвії, Угорщині, Польщі, важливим способом боротьби зі збитковістю використання комунальної власності від самого початку стала приватизація. Такий вибір засновувався на тому, що у держави просто не було фінансових ресурсів, які були необхідні для покращення та відновлення застарілої комунальної інфраструктури. Одним із можливих шляхів вирішення такої ситуації була допомога транснаціональних компаній із досвідом управління підприємствами інфраструктури саме в комунальному секторі. Важливим є те, що було запроваджено дієві способи управління та ринкові методи ціноутворення. Це позитивно вплинуло на збереження балансу між інтересами населення, місцевої влади та приватних компаній, але негативним наслідком стало підвищення тарифів. Тому, як видно з прикладу, метою приватизації у цих державах були:

– зменшення витрат державного бюджету на утримання комунальної власності;

– підвищення ефективності управління комунальної власності;

– розвиток ринку житлових послуг тощо [7].

Для України співробітництво в межах публічно-приватного партнерства є досить новою системою. Проте на прикладах, що ми наводили вище, видно, що у європейських державах така форма співпраці існує досить давно та гарно себе оправдовує, хоча потрібно розуміти, що таке партнерство відповідає нормам законодавства та чітко в ньому прописується [8, с. 55]. Така система бере своє коріння ще за часів Стародавнього Риму, де практикували передання в управління певним приватним особам окремих об'єктів античної інфраструктури, наприклад поштові станції, порти, ринки чи інші. А така форма публічно-приватного управління, як концесії, застосовувалися під час побудови відомого римського водогону [9, с. 167]. Концесію вважають розвиненою, перспективною та комплексною моделлю партнерства, адже її довгостроковий характер дає змогу учасникам здійснювати відповідне стратегічне планування своєї діяльності та прорахувати ризики, які впливають на життєдіяльність проектів. Характерною ознакою концесії є те, що держава володіє монополією правом на деякі ресурси або заняття певною діяльністю. Загалом, під концесією розуміють передання об'єкта державної чи муніципальної власності для будівництва, реконструкції, модернізації, управління, обслуговування на чітких окреслених угодою умовах згідно з чинним законодавством щодо регулювання концесії [10, с. 40]. Такий вид партнерства дасть змогу швидкими темпами розвинути регіональну економіку, забезпечити належну роботу місцевої влади, суттєво покращити якість комунальних послуг, змінити стан комунальних об'єктів шляхом ремонту та, як наслідок, покращити добробут населення в цілому. При цьому значну роль відіграє саме місцева влада, адже суто на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради затверджуються програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; затверджуються місцеві програми приватизації та перелік об'єктів комунальної власності, що не підлягають приватизації. Також визначається

доцільність порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності. Варто також сказати, що тільки на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується питання щодо створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, особливо з іноземними інвестиціями [11, с. 274].

Висновки і пропозиції. Отож, ми погоджуємось із думкою науковців, які стверджують, що органи місцевого самоврядування є активними суб'єктами господарювання, а ведення господарської діяльності місцевим самоврядуванням має бути відповіддю на місцеві потреби, чим постійно покращувати умови розвитку територіальних громад, а також гарантувати ефективність функціонування комунальної інфраструктури. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [12].

Ми підтримуємо думку М. Гончаренка [13, с. 208] щодо запропонованих ним шляхів підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств. Так, він пропонує варіант підвищення рівня конкурентоспроможності об'єктів комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру. Із метою покращення якості надання ними послуг, фінансування таких об'єктів має базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із суттєвим залученням інвестицій. Із цією метою варто вдосконалити принципи організації місцевими органами незалежної роботи з управління об'єктами соціальної сфери, які передані їм у комунальну власність.

Комунальна власність є одним із найважливіших елементів сучасної економічної системи країни. Вона вміщує мережу

об'єктів господарського і соціально-побутового призначення, зосереджених у межах муніципальних утворень. Рівень розвитку комунальної власності, а також ефективність її використання є факторами, від яких багато в чому залежить якість життя місцевого населення. Довгий час ключовим питанням управління власністю на муніципальному рівні не приділялося належної уваги, що й призвело до неможливості використання в повному обсязі її економічного потенціалу [14]. Тому ми вважаємо, що об'єкти комунальної власності є основою для задоволення як матеріальних, так і духовних потреб людей (членів відповідної територіальної громади). Це стосується вирішення житлових питань, освіти, охорони здоров'я, комунальних послуг, дозвілля тощо.

Список використаної літератури:

1. Потапчук Г.Ю. Ефективність функціонування та трансформації інституту власності в контексті світового досвіду. *Ефективна економіка*. Дніпро, 2009. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_57
2. Мартин А. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх вирішення. *Землепорядний вісник*. Київ, 2012. № 4. С. 17-23.
3. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. *ІКЦ «Легальний статус»*, Київ, 2016. 80 с.
4. Пінчук С. Поняття комунальної власності. історія формування комунальної власності в Україні. *Інститут політичної освіти*. Київ, 2018. URL: <http://ipo.org.ua/>
5. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*, 2003, №№ 40–44, ст. 356
6. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2018, № 12, ст. 68. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2269-19>
7. Руденко О.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. *ББК 67.0 я43 А 437*. 2018. С. 128.
8. Рудейчук С.В. Сутність та характеристики публічно-приватного партнерства в Україні: обліковий вимір. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2018. № 2 (40): С. 54-58.
9. Сімсон О.Е. Правова модель публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері: монографія. Харків: Право, 2013. 448 с.
10. Попович Д.В. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи для України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки*. 2015. Вип. 10. Ч. 1. С. 39–42.
11. Глинський Н.Ю. Міське самоврядування як активний суб'єкт господарювання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Логістика*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2018. № 892. С. 272–278.
12. Канавець М.В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 1(119)/2015
13. Гончаренко М.В. Підприємства комунальної форми власності в системі фінансового забезпечення сталого розвитку територій. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 204–211.
14. Волошенко О.О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпропетровськ: ДДАЕУ, 2017. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1031>.

Мельник О. Г., Симакова С. И. Коммунальная собственность как материальная основа для благосостояния территориальной общины в условиях устойчивого регионального развития в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам коммунальной собственности как материальной основы для эффективного развития территориальной общины на современном этапе. Доказано, что коммунальные предприятия является неотъемлемой составляющей финансового обеспечения устойчивого развития территорий, ведь именно коммунальную собственность считают экономическим базисом для местного самоуправления. Проанализировано, что объекты коммунальной собственности предназначены для решения социальных вопросов местного значения, удовлетворения жилищно-комму-

нальных, бытовых и других потребностей населения соответствующей территориальной общины.

Ключевые слова: коммунальная собственность, территориальная община, децентрализация, объекты коммунальной собственности, проблемы местного значения, устойчивое развитие, устойчивое развитие регионов.

Melnyk O., Simakova S. Communal property as a material basis for the well-being of a territorial community in conditions of sustainable regional development in Ukraine

The article is devoted to the actual issues of communal property as a material basis for the effective development of the territorial community at the present stage. It is proved that utilities are an integral part of the financial provision of sustainable development of the territories, because it is communal property that is considered an economic basis for local self-government. It is analyzed that objects of communal property are intended for the solution of social issues of local importance, satisfaction of housing and communal, domestic and other needs of the population of the corresponding territorial community.

Key words: communal property, territorial community, decentralization, communal property objects, problems of local importance, sustainable development, sustainable development of regions.

УДК 351.82:338.24

А. М. Пугач

доктор наук із державного управління, доцент,
завідувач кафедри менеджменту,
публічного управління та адміністрування
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

В. В. Мареніченко

кандидат наук із державного управління,
старший викладач кафедри менеджменту,
публічного управління та адміністрування
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ ВИЗНАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Проаналізовано технології розроблення та реалізації управлінських рішень як основного чинника ефективності публічних установ та організацій. Проведено дослідження значення та ролі технологій розроблення та реалізації управлінських рішень. Досліджено професійну та соціальну компетенції в системі публічного управління під час ухвалення управлінських рішень. Визначено, що рівень професійної компетенції ґрунтується на різних рівнях, але основою має стати соціальна компетентність як гарант вирішення соціально-економічних проблем публічним службовцем

Ключові слова: професійна компетенція, публічне управління, публічний службовець, технологія, управлінське рішення.

Постановка проблеми. Технологія розроблення та реалізації управлінських рішень – це нескінченний шлях взаємопов'язаних елементів, що постійно розвиваються. Сукупність цих елементів є різною для кожної окремої проблеми, адже вони потребують свого напряму вирішення. Проте сьогоденний обсяг роботи управлінця на будь-якому рівні не дає можливості виокремити додатковий час для розроблення нових (інноваційних) дій для нової проблеми. Саме тут є необхідність використання потрібної технології. Технологія дає можливість раціонального використання часу і ресурсів. Потреба в технології з'являється тоді, коли є необхідність у раціональній (мається на увазі ефективність) дії щодо управління соціально-економічними процесами.

Об'єктивно кращої технології розроблення і реалізації рішення немає. Тому виникає завдання забезпечення опти-

мальної технології щодо ухвалення рішення в умовах, коли кожні організація чи установа функціонують у визначених сферах і стикаються з різними проблемами, виникнення яких є характерним для діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням ухвалення управлінських рішень і технологій, що відповідають їм, присвячено багато праць українських та зарубіжних учених, зокрема таких, як К. Балдін, М. Білинська, О. Виноградова, С. Вовканич, Д. Дерлоу, М. Долішній, П. Друкер, З. Живко, С. Кінзерський, М. Мескон, Н. Нижник, М. Орлів, Л. Пашко, Б. Раппопорт, Р. Тейлор, Л. Федулова та інші. Сьогодні виникають нові рівні процесів ухвалення управлінських рішень та виклики для перспективних досліджень у цьому напрямі.

Метою статті є обґрунтування сучасних технологій розроблення та реалізації управлінських рішень на основі визначення професійних компетенцій публічного службовця.

Виклад основного матеріалу. Є такі види технологій розроблення та реалізації управлінських рішень:

- «Управління за цілями»;
- «Управління за результатами»;
- «Управління на базі потреб та інтересів»;
- «Управління шляхом постійних перевірок і вказівок»;
- «Управління у виняткових випадках»;
- «Управління на базі штучного інтелекту»;
- «Управління на базі активізації діяльності персоналу».

Технологія «Управління за цілями» є одним із найбільш широко розповсюджених у реальному застосуванні способів установлення цілей та оцінки діяльності керівників. У межах теорії управління за цілями діяльність із формування і встановлення системи цілей і роботи з ними розглядається як головне завдання керівника, а система цілей – як фактор, що впливає на структуру організації і забезпечує її ефективне функціонування і довгостроковий розвиток.

Концепцію «Управління за цілями» слід уважати інновацією, тому що це:

- нова технологія управління підприємством;
- нові або поєднання наявних методів управління.

Концепція «управління за цілями» – це вид управлінської діяльності, спрямованої на досягнення конкретних стратегічних цілей структур органів влади, що формуються та реалізуються через узгодження з керівниками державних структур усіх ланок управління та окремими публічними службовцями.

В умовах запровадження технології «управління за цілями» в публічних установах виникає спектр можливостей за короткий час досягти підвищення рівня ефективності діяльності за рахунок мобілізації всього наявного ресурсного потенціалу, більш ефективного використання організаційного потенціалу через переорієнтацію працівників щодо досягнення високих результатів роботи.

Поняття «управління за результатами». Основна ідея управління за результатами

полягає в тому, що жодна структура органів влади не представляє жодної цінності сама по собі, але вона є впорядкованою формою, яка об'єднує окремих публічних службовців та групи для досягнення певних результатів.

Управління за результатами – це сукупна система управління, мислення та розвитку, за допомогою якої досягаються цілі, визначені і погоджені всіма службовцями структур влади. При цьому ефективно використовуються особливості господарської ситуації, творчі здібності публічних службовців, а також стилі і техніки управління. Управління за результатами в кожній державній структурі є унікальним, тому що полягає в роз'ясненні кожному службовцеві сенсу його праці, у створенні умов для вільного розвитку фізичних і розумових здібностей людини для досягнення спільно узгоджених результатів і поліпшення рівня життя. Праця в системі управління за результатами не має примусового характеру, тобто його зміст, послідовність, місце і час виконання зумовлюються тільки результатами, у визначенні яких бере участь і керівництво, і персонал [1, с. 330].

У досліджуваній у статті Дніпровській міській раді застосовується комбінована схема, насамперед технологія управління за результатами.

Слід надати таку технологію управління за результатами в Дніпровській міській раді:

- управління діяльністю (до складу входить планування, постановка цілей та завдань, створення вимірювальної системи робочого процесу, контроль за виконанням цілей та завдань);
- управління персоналом (до складу входить забезпечення комунікацій між працівниками, політика кадрового забезпечення, інформативне забезпечення, мотивація працівників);
- управління комунікаціями між структурними підрозділами;
- управління вдосконаленням системи управління персоналом, зовнішніми комунікаціями.

Джерело технології управління – саморозвиток публічного управлінця незалежно від займаної посади. Технологія

управління за результатами ґрунтується на таких якостях публічного управління, як демократичність, гнучкість, готовність до співпраці, приділення основної уваги на результат, довіра працівникам і делегування обов'язків, а також давання можливості підлеглим досягати успіху.

За своїм характером робота публічного управління Дніпровської міської ради ґрунтується як на наказах та регламентованих процедурах, так і на впливі на поведінку і діяльність людей, через мотивування щодо досягнення основних цілей структури влади. Дії публічного управління в раді визначаються функціями та завданнями залежно від позиції, а також того, з яких передумов виходять його дії.

Ключем в ухваленні ефективних рішень є досягнення пропорційного балансу логіки, інтуїції та досвіду. Управлінці мають володіти трьома елементами для вирішення ситуацій, які виникають у процесі діяльності.

Коли йдеться про публічне управління і ту особу, що займається ухваленням рішень, слід ураховувати той факт, що для ухвалення оптимального рішення необхідною є участь «як серця, так і голови». Слід звернутися до Конфуція: «Радикальні зміни вимагають адекватних повноважень. Людина повинна мати внутрішню силу так само, як і впливову позицію. Те, що вона робить, має відповідати найвищим цінностям. Якщо революція не шукає найвищих цінностей, то її результати не будуть позитивними і вона не матиме успіху. Зрештою, люди мають підтримувати лише те, що їм інстинктивно здається справедливим».

Сьогоднішній публічний управлінець і службовець мають нести організаційні зміни. Це особи, що можуть розробляти нові механізми розвитку подій та вирішення завдань, фахівці, що вміють запропонувати нову цінність. Незмінним фактором сьогодні є тільки сталість змін, тому управлінець має стати не тільки генератором нової ідеї, але й знати і вміти керувати процесами досягнення нового результату. Мислення сучасного публічного управління слід направляти на творче через відкидання традиційних, стандартних підходів (якщо є така можливість) для знахо-

дження нових, оригінальних рішень, мислячи варіативно (передбачається декілька можливих варіантів розв'язання завдання з вибором оптимального).

Знання засад менеджменту – важливий фактор у досягненні результату в управлінській діяльності та технології ухвалення рішення. Ефективний управлінець і службовець не зациклюється на окремих підходах, він є прагматиком.

Сучасні вимоги до професійно-кваліфікаційної характеристики обґрунтовують значення поняття «професійна компетенція публічного службовця» як сукупність завдань, умінь та знань, що необхідні працівникові для виконання поставлених перед ним посадових обов'язків. Таким чином, професійна компетенція розділяється такі основні рівні:

- фахові (знання, досвід, навички, що дозволяють публічному управлінцеві та службовцеві виконувати завдання);

- ділові (окремі якості публічного службовця: вміння організувати, проявити ініціативу, підвищити ефективність, бути працьовитим, мотивувати працівників у реалізації завдань);

- морально-психологічні (вміння проводити самооцінку, бути справедливим, об'єктивним, мати культуру поведінки, тобто необхідні фактори самоорганізації);

- соціальні (вміння відстоювати інтереси та ідеї як людини, так і країни, як одна з основних умов ефективної діяльності);

- інтелектуальні (ерудиція, вміння проводити аналіз явищ у різноманітних секторах життя, володіння методологічними знаннями та навичками в прийнятті рішення).

Таким чином, поняття соціальної компетенції інтегровано з поняття професійної компетенції. Вони є неподільними, а також кожен професійний публічний службовець має володіти основами соціальної компетентності.

Сучасний публічний службовець – це людина, яка виконує свої професійні обов'язки в ринкових умовах, зважаючи на соціально-економічні та духовні зміни в суспільстві. Тому важливими є не лише розуміння закономірностей соціально-економічних процесів, а й робота з інформа-

цією, планування та прогнозування діяльності свого підрозділу, уміння працювати з людьми. Практика свідчить, що результативність роботи будь-якої соціальної організації на 80% залежить від бажання людей працювати, взаємин під час ділових контактів, уміння спілкуватися. Розуміння ролі і знання механізмів спілкування сприяло виникненню менеджменту як функції з керівництва людьми і галузі людського знання, що допомагає здійснити цю функцію [2, с. 238].

У межах професійної та соціальної компетентності в Дніпровській міській раді слід звернути увагу на поняття ділового спілкування.

Ділове спілкування є одним із головних елементів управлінської культури, що сприяє ефективній реалізації поставлених завдань. Це пояснюється тим, що рівень успішності діяльності кожного окремого колективу публічних службовців безпосередньо залежить від становлення та розвитку системи спілкування між ними [3, с. 78].

Отож, якщо є розвиток комунікативних вмінь та навичок у публічній службі, то відбувається підвищення рівня виконавської майстерності. Це стосується управлінців топ-менеджменту. Для таких управлінців уміння реалізовувати комунікативні задуми безпосередньо через спілкування, а також застосування комунікативно-виконавських технік щодо розроблення та реалізації усного та письмового тексту публічного управління формує необхідну умову щодо кар'єрного зростання.

На думку П. Друкера, сучасного гуру топ-менеджменту, «управлінське рішення – це вибір оптимального варіанта з наявних альтернатив. В його основі лежить вибір між правильним чи неправильним. У найкращому разі рішення є вибором між «майже правильним» і «ймовірно неправильним», але набагато частіше рішення – це вибір між двома напрямками дій, правильність яких не можна довести» [4, с. 48]. Тому важливим аспектом у реалізації управлінських рішень в умовах невизначеності надається саме професійним компетенціям.

Здатність публічного управлінця та службовця до якісної професійної

роботи та рівень компетенції у сферах управління інформацією та її аналізу для формування управлінського рішення виявляють у межах проведення стратегічної ділової гри з використанням комп'ютерної техніки. Атестаційну ділову гру проводять із результатом, який дозволяє провести оцінку щодо здатності публічного управлінця вирішувати оперативні, тактичні та стратегічні цілі в команді, а також визначити індивідуальні внески всіх учасників [5, с. 86].

Алгоритм спеціалізованої ділової гри має обмеження на вирішення завдання за рахунок ситуацій із дефіцитом кадрового, матеріального та фінансового ресурсного фактора, обмеженнями часу, території, а також із форс-мажорними обставинами. Така методика оцінки застосовується для визначення ефективної командної роботи публічного управлінця (службовця).

Для оцінки компетенції публічного управлінця (службовця) в Дніпровській міській раді рекомендовано також використовувати й інші методики.

Методика з основою компетентності моделі дозволяє проаналізувати різницю між дійсним та необхідним/достатнім у публічного управлінця (службовця) рівнем компетенції у системі управління інформацією та аналізу в ухваленні управлінського рішення, що дає можливість не тільки оцінювання рівня компетентності окремого публічного управлінця (службовця), але й розроблення для нього індивідуального плану для професійного розвитку.

Методика центрів оцінки дає можливість вирішувати завдання оцінки професіоналізму управлінця та розробляти програми індивідуальних тренінгів. Залежно від посади, публічних службовців тестують в управлінських діях з ухваленням управлінських рішень, виробленням та оцінкою проекту застосування управлінського рішення. У межах цієї методики можна практикувати порівняння самооцінки публічного службовця із результатом експертної оцінки.

Дійсним методом є метод порівняння, який ґрунтується на оцінці відповідності публічного службовця посаді. Під час виконання завдань вивчають діяльність

публічного службовця з характеристикою часу в підготовці та ухваленні рішення, варіативністю альтернативного рішення та алгоритмом підбору оптимального для визначеної ситуації, раціональністю/економічністю використаних ресурсів та отриманого результату. Аналіз результату слід проводити відповідно до еталонного набору рішень або до порівняного результату, отриманого від публічних службовців, що обіймають таку ж посаду.

Результати досліджень рівня професійної компетенції публічних службовців Дніпровської міської ради показали, що за п'ятибальною шкалою фаховий рівень компетенції управлінців складає 3,78 бали, що говорить про середній, але достатній рівень професійної компетенції адміністративного персоналу. Стосовно інших рівнів професійної компетенції, вони мають менший рівень, але незначне відхилення від фахових компетенцій.

Слід указати на різницю у фаховому рівні компетенції між управлінцями та спеціалістами. Різниця складає 0,12, що не є суттєвим. Найбільше відхилення між управлінцями та спеціалістами слід зазначити в інтелектуальному рівні компетенції – 0,23, а найменше – у морально-психологічному – 0,04.

Висновки і пропозиції. Фактори, що безпосередньо впливають на можливість управлінського персоналу ухвалювати рішення щодо вирішення і реалізації важливих суспільних проблем людей, існують не в публічній службі, а в більш глибокому світі – світогляді окремого службовця, в системі соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні, регіоні. Аналіз окремих факторів дав можливість визначити, що рівень соціальної компетенції публічних службовців майже не має залежності від національності, віку чи стажу роботи на публічній службі.

Він залежить від комунікацій та соціально-психологічних аспектів, розміру заробітної плати та врахування думки працівника, коли ухвалюється управлінське рішення.

Слід зазначити, що рівень соціальної компетенції публічних службовців обмежений за рахунок статусності, а також соціально-економічних труднощів, коли не є можливим здійснення завдань, навіть за умов підвищеного бажання змінити ситуацію та здійснити допомогу у вирішенні конкретної проблеми. Таким чином, рівень професійної компетенції ґрунтується на різних рівнях, але основою має стати соціальна компетентність як гарант вирішення соціально-економічних проблем публічним службовцем.

Список використаної літератури:

1. Вовканич С.І. Глобалізація інформаційного простору та соціогуманістична політика / Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна науково-технічна політика: інноваційний розвиток та інформаційний простір. Матеріали доповідей МНПК (м. Львів, 29–30 червня 2000 р.) (Щорічник наукових праць). Випуск ХІУ/НАН України. ІРД / Відп. ред. М.І. Долішній. Львів, 2000. С. 325–338.
2. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. Москва: Дело, 1992. 702 с.
3. Нижник Н.Р., Пашко Л.А., Олуйко В.М., Кінзерський С.А. Ділове спілкування у сфері державного управління. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. 195 с.
4. Друкер П.Ф. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения: пер. с англ. Москва: ФАИР-ПРЕСС, 2001. 548 с.
5. Тейлор Р.Р., Вереш М.Ф. Прийняття рішення у державному секторі: підручник для працівників держустанов з прикладами практики. Felicity Press, Waine USA, 1997. 192 с.

Пугач А. Н., Марениченко В. В. Современные технологии разработки и реализации управленческих решений на основе определения профессиональных компетенций публичного служащего

Проанализированы технологии разработки и реализации управленческих решений как основного фактора эффективности публичных учреждений и организаций. Проведено исследование значения и роли технологий разработки и реализации управленческих решений. Исследованы профессиональные и социальные компетенции в системе публичного управления при принятии управленческих решений. Определено, что уровень профессиональной компетенции основывается на разных уровнях, но основой должна стать социальная компетентность как гарант решения социально-экономических проблем публичным служащим.

Ключевые слова: профессиональная компетенция, публичное управление, публичный служащий, технология, управленческое решение.

Puhach A., Marenichenko V. Modern technologies of development and implementation of management solutions on the basis of public servant professional competencies definition

The technologies of development and implementation of management solutions as the main factor of the efficiency of public institutions and organizations are analyzed. The study of the significance and role of technology for the development and implementation of management solutions has been carried out. The professional and social competencies in the system of public management in the course of making management solutions are researched. It is determined that the level of professional competence is based on different levels, but social competence must be the basis for ensuring that social and economic problems are solved by a public servant.

Key words: professional competence, public management, public servant, technology, management solution.

І. Ю. Чайка

доктор філософських наук, доцент,
професор кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТЕХНОЛОГІЙ ПАРТИСИПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В ПРАКТИЦІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена актуальним проблемам упровадження технологій партисипативного бюджетування в практику діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті закордонного досвіду розвитку бюджету участі. Проаналізовано специфіку реалізації принципів бюджету участі в діяльності органів місцевого самоврядування країн Європи, виокремлено здобутки та недоліки різних підходів до здійснення партисипативного бюджетування, на цій підставі розглянуті перші спроби організації партисипативного бюджетування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, інноваційна фінансова технологія, партисипативне бюджетування, бюджет участі, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. Умовою ефективного становлення нових демократій у сучасному світі є паралельний та взаємодітримуючий розвиток інститутів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Зростання спроможності громадянського суспільства забезпечується, серед іншого, активним долученням його суб'єктів до реалізації функцій розподілу бюджету громади разом з органами місцевого самоврядування. Інструментом реалізації цієї функції на сучасному етапі може виступати така інноваційна фінансова технологія, як бюджет участі, або партисипативний (партисипаторний) бюджет. Використання цієї фінансової інновації сприяє підвищенню рівня довіри громадян до влади, покращує комунікацію в системі «громада – органи місцевого самоврядування», спонукає громадян до відповідальної поведінки як платників податків, оскільки вони мають реальні можливості відстежувати доцільність використання своїх податкових відрахувань і навіть визначати конкретні проекти, на реалізацію яких вони спрямовуватимуться. Реалізація принципів партисипативного бюджетування, з іншого боку, стає джерелом розвитку для системи

місцевого самоврядування, яка функціонує на засадах прозорості та публічності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історію розвитку партисипативного бюджетування, особливості бюджету участі як інноваційної фінансової технології досліджували Ж. Белец [1], А. Бондаренко [2], Н. Булеца [3], В. Писаренко [4] та ін.

Проте, на нашу думку, необхідно також розглянути специфіку реалізації принципів бюджету участі в діяльності органів місцевого самоврядування країн Європи, виокремити здобутки та недоліки різних підходів до здійснення партисипаторного бюджетування, на цій підставі проаналізувати перші спроби організації партисипаторного бюджетування в Україні.

Мета статті – дослідити особливості впровадження технологій партисипативного бюджетування в практику діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в контексті закордонного досвіду розвитку бюджету участі.

Виклад основного матеріалу. Партисипаторний, або громадський бюджет – частина бюджету окремої громади, яка розподіляється для реалізації проектів, розроблених ініціативними громадськими групами, і спрямованих на вирішення актуальних проблем, що не

були акцентовані в бюджеті, представленому органами місцевого самоврядування.

Піонером у справі впровадження громадського бюджету вважається бразильське місто Порту-Алегрі, де в 1990 р. розроблена і реалізована ініціатива, що надалі поширилася в чотирьохстах префектурах держави. Процедура бюджетування передбачала організацію асамблеї мешканців району, на якій визначалися бюджетні пріоритети. Надалі делегати, обрані на районних асамблеях, затверджували бюджет. Потім громада міста терміном на 1 рік обирала Раду партисипативного бюджету (Municipal Council of the Budget). Члени цієї ради ретельно вивчали міський бюджет і давали прямі рекомендації, що повинно бути зроблено в місті.

Партисипаторне бюджетування в Порту-Алегрі виявилось настільки ефективним, що протягом наступних десяти років було впроваджене в муніципальних округах, у Сан-Паулу також, а у 2000–2004 рр. ще у 250 муніципалітетах.

Від початку цього експерименту в Порту-Алегрі технологія бюджету участі в ХХІ ст. поширилася не тільки в країнах Латинської Америки, але і в Європі, Азії, Африці та Північній Америці. У всьому світі майже 1 500 муніципалітетів використали технологію бюджету участі. Водночас не існує єдиної моделі партисипаторного бюджетування – конкретні форми участі громадян у розподілі бюджетних коштів суттєво варіюються залежно від специфіки конкретного міста і потреб його жителів [5; 6].

Зокрема, можна розглянути особливості реалізації принципу партисипаторності в муніципальному бюджетному процесі в Австрії та Польщі. Австрійська модель громадського бюджетування характеризується наявністю проміжного суб'єкта в процесі формування ідеї суспільно значущого проекту, його розроблення та втілення. Ідеться про спеціалізовані недержавні, комерційні організації, що професійно розробляють проекти на замовлення членів громади і представників органів влади.

Представник одного з таких бюро, «Штадланд» (Відень), Х. Борк зазначає: «Передусім є два різні підходи «знизу – догори» і «згори – донизу». Наприклад, підхід «знизу – догори», коли люди звертаються

з якоюсь ініціативою у відповідну установу і кажуть: «Ми хочемо змінити те або інше. Чи не могли б ви нам допомогти?». Так ми працюємо із запитами місцевих мешканців у деяких районах Відня. Люди можуть прийти до нас і сказати, що хочуть змінити, наприклад, вулицю, зробити її більш зеленою, організувати невеликий ринок.

Наступний варіант – «згори – донизу». Державна або приватна організація розробляє деякий проект і залучає людей до процесу планування» [7].

Зауважимо, що роль громадських активістів у творенні партисипаторного бюджету в Австрії зведена до формування громадської ініціативи і не передбачає наявності спеціальних знань та вмінь із муніципального планування. В умовах розвиненої демократії, коли інтереси громади превалюють над вузькоклановими чи корпоративними інтересами, такий підхід прийнятний. Водночас у транзиторних чи посттранзиторних суспільствах відсутність у громадських активістів навичок муніципального проектування може стати на заваді реалізації важливих і актуальних завдань життя громади.

Можемо навести цікаві зауваження Я. Спевака щодо особливостей упровадження принципів громадського бюджетування у Варшаві [8]. Він зазначає, що у 2013 р. мер польської столиці Х. Гронкевич-Вальц без попередніх застережень оголосила про впровадження партисипаторного бюджету в усіх районах Варшави та виділила для цього 25 млн злотих (майже 6 млн євро). Проект виявився успішним і продемонстрував здатність і бажання громадян висловлюватися щодо проблем у своїх районах. Варшавська ратуша під впливом суспільного невдоволення виробила механізм громадських консультацій на вимогу мешканців. Першими цим механізмом скористалися активісти із групи «Відкритий Яздв» («Otwarty Jazdyw»), що боролися за збереження фінських будиночків в одному з районів Варшави. Усіх зацікавлених розділили на підгрупи, які протягом кількох місяців зустрічалися і розробляли своє бачення проблеми. У переговорах взяли участь спеціалісти в усіх царинах, активісти, пересічні мешканці міста. Консультації широко анонсувалися і проходили в зручний час у доступних місцях.

Я. Спевак зазначає, що інший досвід проектування майбутнього одного з варшавських районів виявився менш вдалим для громади. Завданням, що постало перед варшав'янами, був пошук шляхів модернізації Саду Красінських.

Ініціатором громадських слухань виступила міська влада. Проте ідеї громади були проігноровані, а питання підготовлених у рамках громадських консультацій анкет сформульовані таким чином, щоб відповіді на них обґрунтовували раніше ухвалені владою рішення.

Незважаючи на порівняно недавній досвід функціонування партисипаторного бюджетування в Польщі, Польсько-українська фундація співпраці ПАУСІ в межах Польсько-Канадської програми підтримки демократії, співфінансованої із програми польської співпраці на користь розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку, реалізує в Україні проект навчання основам партисипаторного бюджетування. У межах проекту посадовці, активісти та депутати місцевого самоврядування поглиблюють свої знання щодо методології громадського бюджету.

Зазначена програма діяла, зокрема, у Черкасах і Чернігові. А. Герич зазначає, що для реалізації громадських ініціатив у Чернігові у 2015 р. виділили 4,8 млн грн. Їх упродовж 2016 р. спрямували на реалізацію 17 проектів, які набрали найбільше голосів чернігівців під час загальноміського голосування, що тривало з 5 по 19 жовтня 2015 р. [9].

Незважаючи на те, що для подання проектів мешканці мали всього два тижні, а інформаційна кампанія теж була стислою і, як показали дослідження самої міськради, не дуже дієвою, на конкурс надійшло понад 70 проектів, 56 з яких визнали реалістичними і допустили до голосування.

У Черкасах програму громадського бюджету міста на 2015–2019 рр. затвердили 20 серпня 2015 р., заклавши в загальному бюджеті 5 млн грн. Запровадження Громадського бюджету в місті Черкаси почалося з розпорядження міського голови від 16 червня 2015 р. № 112-р «Про утворення Координаційної ради

з питань партиципаторного бюджету». Саме ця Координаційна рада і працювала над створенням нормативного документа щодо запровадження моделі відповідного бюджету. У процесі підготовки визначено, що основним документом має стати програма, проте категорично не сприймався термін «партиципаторний бюджет». У результаті, відповідно до рішення Черкаської міської ради від 20 серпня 2015 р. № 2–1453 «Про затвердження міської цільової програми «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015–2019 рр.»» визначення «партиципаторний бюджет» змінено на «громадський бюджет», а Координаційна рада дістала відповідну назву. Містяни запропонували для впровадження 54 проекти. Більшість із них (70%) подано в паперовому варіанті, хоча на сайті Черкаської міськради для цього було створено відповідний онлайн-сервіс, яким скористалися лише 30% учасників. Найбільшу активність під час подання проектів виявила молодь. Під час навчальних семінарів дуже активними були студенти, проте від студентського середовища на конкурс надійшов лише один проект. Загалом, автори віком до 35 років подали 41% проектів. Співвідношення проектів, поданих чоловіками і жінками, було рівним – по 27. Джерелом інформації про проект для більшості учасників стали друзі (48%), 32% дізнались про проект через інтернет, інші – із друкованих засобів масової інформації (11%) та з телебачення і радіо (9%). Більшість учасників проекту – особи, що працюють, також проекти надавали непрацюючі, пенсіонери й один студент. Напрями проектів: естетичне облаштування міста – 22%, облаштування зон відпочинку – 11%, ремонт тротуарів – 7%, вуличне освітлення – 6%, шляхи – 2%, інше – 52%. Реалізація більшості проектів передбачала залучення фінансування в розмірі 100–500 тисяч гривень і більше. 14 проектів потребували менше 100 тисяч гривень. Після опрацювання департаментами Черкаської міської ради на міське голосування з 1 по 14 грудня 2015 р. винесено 39 проектів, за які віддали свої голоси 5 065 жителів міста Черкаси. Відбір кращих пропозицій відбувався за допомогою паперових бланків у приміщенні Черкаської міської ради, де було зараховано

2 727 голосів, та шляхом електронного голосування на сайті міської ради – зареєстровано 2 338 голосів. Показово, що можливістю паперового голосування користувалися здебільшого жителі старшого віку, а електронного – молодь [10].

Іншою тенденцією є намагання деяких українських міст самостійно впровадити технології партисипаторного бюджетування.

2015 р. у Луцьку затвердили цільову програму підтримки ініціатив жителів міста на 2015–2017 рр. На першому етапі було виділено 500 тис. гривень із бюджету міста. Проекти на «Конкурс громадських ініціатив» могли подавати всі містяни, зібравши 15 підписів на підтримку своєї ідеї. Усі проекти втілювалися на умовах співфінансування, внесок ініціатора проекту – 10 %.

Пропозиції лучан робоча група з 15 осіб збирала 10–31 липня 2015 р., онлайн-голосування тривало 15–24 серпня, а переможцями в Луцьку стали 12 проектів.

Бюджетні установи не мали права брати участь у луцькому конкурсі ініціатив. Із 70 поданих анкет приблизно половина надійшли від приватних осіб, решта – від громадських організацій і об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Від авторів не вимагали детальних кошторисів і документації. Кожну ініціативу пропрацьовували вже з переможцями в департаментах міської ради: складали проекти, писали кошториси, замовляли обладнання. Кожен проект отримав свого координатора з відповідного департаменту міської ради [11].

Схожим чином упровадження партисипаторного бюджету відбувалося в м. Запоріжжі. Рішенням Запорізької міської ради від 25 травня 2016 р. із метою підвищення рівня відкритості міської влади, впровадження інноваційних механізмів залучення громадськості до розподілу частини коштів міського бюджету м. Запоріжжя затверджено впровадження Громадського бюджету м. Запоріжжя [12].

У міському бюджеті на 2017 р. зарезервовано 5 млн гривень. Умовою доступу до конкурсу було заповнення форми заявки. Розрахунок вартості проекту покладался на координаційну раду та департаменти міської ради. Максимальна вартість проекту була обмежена 300 тис. гривень, об'єднаних проектів – 1 млн гривень.

Заявка мала отримати як мінімум 200 підписів. Протягом перших двох декад липня 2016 р. запоріжці подали 224 заявки.

2017 р. у Запоріжжі було вдвічі збільшено фінансування громадських ініціатив порівняно з попереднім роком, до 10 млн гривень.

28 березня 2018 р. на сесії Запорізької міської ради депутати ухвалили зміни до положення про Громадський бюджет. Відтепер проекти, які беруть участь у Громадському бюджеті, поділяються на великі та малі:

- малий проект має орієнтовну вартість реалізації не більше 300 тис. грн, автор проекту повинен зібрати не менше 200 підписів, щоби подати його на розгляд;

- великий проект має орієнтовну вартість реалізації не більше 1 млн грн, автор проекту повинен зібрати не менше 300 підписів, щоби подати його на розгляд.

Висновки і пропозиції. Отже, перші кроки на шляху впровадження громадського бюджету в Україні актуалізували як великі можливості цієї інноваційної технології, так і значні небезпеки, що можуть цілком нівелювати її переваги. По-перше, надзвичайно корисними можна вважати консультації і навчальні курси, що організовуються для всіх суб'єктів партисипативного бюджетування міжнародними організаціями. Ідея, що виникає в межах діяльності громадських активістів та організацій, має реалізувати повний життєвий цикл, втілюючись у розробленому проекті. Розробити ж проект без наявності хоча б базових знань із муніципального проектування неможливо. Перекладання завдання із проектування, зокрема з розроблення фінансового плану, на представників органів місцевої влади несе деякі загрози, пов'язані з можливістю використання корупційних схем під час вибору виконавців проекту. До того ж, формуючи проект, громадська ініціативна група може передбачити залучення значного числа волонтерів, що значно зменшить витрати на оплату праці і дозволить спрямувати більшу частину виділених коштів на реалізацію основної мети.

Досвід українських міст підтверджує неабияку активність молоді у впровадженні партисипативного бюджету (майже половина проектів належить особам до

35 років). Саме тому важливим завданням є наполегливе залучення молодих людей до навчальної, тренінгової, дискусійної діяльності, спрямованої на здобуття ґрунтовних теоретичних знань і практичних навичок із формування бюджету участі.

Список використаної літератури:

1. Белец Ж. Партиципаторне бюджетування як інноваційний демократичний інструмент участі громадян в управлінні справами територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_21 (дата звернення: 01.03.2019).
2. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світу. URL: http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuвання_znyzu_br_azylskyj_podarunok (дата звернення: 01.03.2019).
3. Булеца Н. Особливості процесу партиципаторного бюджетування в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 8. С. 148–154.
4. Писаренко В. Впровадження партиципаторного бюджету. *Фінанси України*. 2016. № 7. С. 51–54.
5. Остром Е. Керування спільним. Еволюція інституцій спільної дії. Пер. з англ. Т. Монтян. Київ : Наш час, 2012. 398 с.
6. Сентоме І., Херцберг К. Партиципаторний бюджет. URL: <https://docplayer.ru/32484976-Participativnyy-byudzheth-1.html> (дата звернення: 01.03.2019).
7. Борк Х., Красницер Ф. Практики партиципаторного проектування в Австрії. URL: <http://urbanist.by/практики-партиципаторного-проектиро> (дата звернення: 01.03.2019).
8. Спек Я. Как усилить участие жителей в принятии реальных решений о городе? URL: <https://www.partycypacjaobywatelska.pl> (дата звернення: 01.03.2019).
9. Герич А. Громадський бюджет: перший успішний досвід українських міст. URL: <https://biggggidea.com/practices/1498> (дата звернення: 01.03.2019).
10. Аналітичний звіт «Партиципаторний бюджет» / упоряд. І. Лепьошкін. URL: http://www.pauci.org/upload/files/Participatory_Budget_Dec2016.pdf (дата звернення: 01.03.2019).
11. Герич А. Громадський бюджет: перший успішний досвід українських міст. URL: <https://biggggidea.com/practices/1498> (дата звернення: 01.03.2019).
12. Громадський бюджет. Що таке громадський бюджет? URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/gromadskij-byudzheth> (дата звернення: 01.03.2019).

Чайка І. Ю. Особенности реализации технологий партиципаторного бюджетирования в практике деятельности органов местного самоуправления

Статья посвящена актуальным проблемам внедрения технологий партиципаторного бюджетирования в практику деятельности органов местного самоуправления в Украине в контексте зарубежного опыта развития бюджета участия. Проанализирована специфика реализации принципов бюджета участия в деятельности органов местного самоуправления стран Европы, выделены достижения и недостатки разных подходов к осуществлению партиципаторного бюджетирования, на этом основании рассмотрены первые попытки организации партиципаторного бюджетирования в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, инновационная финансовая технология, партиципаторное бюджетирование, бюджет участия, гражданское общество.

Chaika I. Features of the implementation of participatory budgeting technologies in the practice of local government activities

The article is devoted to topical issues of implementation of participatory budgeting technologies in the practice of local government in Ukraine in the context of foreign experience in the development of the participation budget. The specificity of the implementation of the budget principles of participation in the activities of local governments of European countries is analyzed, the achievements and shortcomings of different approaches to the implementation of participatory budgeting are highlighted, and on this basis the first attempts to organize participatory budgeting in Ukraine are considered.

Key words: local government, innovative financial technology, participatory budgeting, participation budget, civil society.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.778.532:347

І. М. Базарко

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ І СИСТЕМНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗА УМОВ ВИКЛИКІВ СЬОГОДЕННЯ: СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІ АСПЕКТИ

У статті досліджено основоположні принципи формування державної політики у сфері національної безпеки України. Проаналізовано поняття національної безпеки в контексті державно-управлінських підходів системної реалізації державної політики. Вивчено основні складові національної безпеки з точки зору сучасної соціально-гуманітарної політики за умов викликів сьогодення. Обґрунтовано сутність сучасної доктрини національної безпеки України та принципи її формування і реалізації на найближчий період. Визначено основні напрями оновлення концептуальних підходів державної політики щодо реформування системи національної безпеки.

Ключові слова: державна політика, національна безпека, стратегія, удосконалення, державно-управлінські підходи, соціально-гуманітарна сфера.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Відмова від надмірного державного втручання призводить до демократизації суспільного життя, розвитку інститутів громадянського суспільства, забезпечує плавну і безкровну трансформацію суспільної свідомості в напрямку зміцнення таких необхідних для нового суспільства цінностей, як активна громадянська позиція, самостійність, політична активність, ініціативність, відповідальність, економічна підприємливість. Стає очевидним той факт, що труднощі, які переживає сучасна Україна, пов'язані значною мірою саме з кризовим станом її соціально-гуманітарної сфери [15, с. 23]. Колишня система норм і цінностей зникає, а нова ще не утвердилася, ціннісно-нормативна система, яка складає основу механізму соціальної регуляції та соціального контр-

олю у суспільстві, виявляється розмитою, суперечливою і нестабільною.

Широке визначення національної безпеки впливає з розуміння його загроз, що також має різноманітний вимір і характер в об'єктивному аспекті, тобто військових і невійськових. Ми перебуваємо в періоді вибуху інтересів і досліджень у сфері знань, теорії, методології дослідження та практики національної безпеки. Це сприяє розмивання соціального капіталу, погіршення якості соціальних зв'язків між людьми, поширення соціальної недовіри, що виражається в найрізноманітніших формах: недовірі до держави та державної політики, соціальній апатії та бездіяльності, недовірі людей один до одного, наслідком чого є соціальна байдужість, егоїзм, жорстокість [13, с. 11].

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Сучасне розуміння наці-

ональної безпеки передбачає її широке усвідомлення, воно виходить далеко за рамки військових питань. Безпека є як ознакою держави, так і процесом цього явища, тобто не лише державою, як стверджують деякі джерела або теоретичні дослідження загальноновизнаних авторів. Соціальні прояви можуть виражатися у різних формах: зростання масштабів девіантної поведінки, злочинності та жорстокості, у зростанні числа самогубств, у пануванні індивідуального та групового егоїзму, загальної байдужості, руйнуванні наступності між поколіннями.

Відбувається зростання напруженості в міжнародних відносинах. В цих умовах неможливі творча діяльність товариства, побудова демократичних відносин, зміцнення громадянської самосвідомості та формування громадянського суспільства [11, с. 9]. Вирішення цієї згубної за своїми наслідками ситуації можливе за допомогою активного втручання держави, активізації його культурної, виховної, та ідеологічної функцій. Національна безпека означає безперервну діяльність місцевих громад, держави або міжнародних організацій у створенні безпеки держави. Іншим значенням національної безпеки є розуміння її як першочергової потреби, цінності та головної мети індивіда та соціальних груп – це екзистенціальна потреба окремих осіб, соціальних груп і нарешті держави [9, с. 13].

Мета дослідження – обґрунтування актуальності удосконалення системи державної політики із дотримання принципів національної безпеки у соціально-гуманітарній сфері на сучасному етапі.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1) дослідити основоположні принципи формування державної політики у сфері національної безпеки України;

2) проаналізувати поняття національної безпеки в контексті державно-управлінських підходів системної реалізації державної політики;

3) вивчити основні складові національної безпеки з точки зору сучасної соціально-гуманітарної політики за умов викликів сьогодення;

4) обґрунтувати сутність сучасної доктрини національної безпеки України

та принципи її формування і реалізації на найближчий період;

5) визначити основні напрями оновлення концептуальних підходів державної політики щодо реформування системи національної безпеки на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У функціональному сенсі національна безпека є вищою національною місією суспільства та його державної організації, що полягає у постійній реалізації основних цілей, таких як захист національних цінностей та інтересів від наявних і потенційних загроз, створення внутрішніх та зовнішніх умов для розв'язання проблем мінливості цивілізації, інтеграції та глобалізації [7, с. 23]. Вона є ознакою не лише незалежності, але й безпеки соціального розвитку, що забезпечує захист і збагачення особистості, соціальних груп і нації.

Перше питання – вирішальне для долі індивідів та суспільства – значення нації як постійної спільноти історично створених людей, заснованої на спільності долі, культури, релігії, мови, території та економічного життя, що проявляється в національній свідомості її членів. Друге – важливість національної держави як вищої організаційної форми нації для досягнення її цілей, пріоритетом яких є національна безпека. І останнє – негативний досвід минулих поколінь, війни та руйнування, втрата національного багатства і поневолення в різні періоди [5, с. 3]. У соціальному сенсі національна безпека є для індивіда та держави первинною, головною потребою та цінністю, і водночас є пріоритетною метою дій у всіх сферах та на всіх рівнях державної влади.

Стан безпеки може, як результат аналізу об'єктивних і суб'єктивних аспектів загрози мати наступні ознаки: стан незахищеності відбувається, коли дійсно існує високий ризик і його сприйняття правильне; стан одержимості відбувається, коли легка загроза сприймається як велика; помилковий статус безпеки виникає, коли загроза є серйозною і сприймається як незначна; і статус безпеки виникає, коли загроза незначна і її сприйняття правильне [3, с. 34]. Національна

безпека також розуміється як процес, в якому стан безпеки та його структура піддаються динамічним змінам відповідно до сучасних умов.

Для виконання місії існування національної безпеки необхідні відповідні державні установи та структури. Тому в структурному чи системному сенсі національна безпека – організація і підготовка держави до створення безпеки в правовому і політичному плані, стратегічних і військових, а також цивільних, дипломатичних і освітніх, кооперативних і інтеграційних (НАТО і ЄС). Національна безпека є процесом, що забезпечує функціонування держави в основних сферах, що дає можливість виживання, розвитку та свободи ведення бізнесу в конкретному середовищі безпеки, шляхом розв'язання проблем, використання можливостей, зниження ризиків і протидії всіляким загрозам його інтересам [1, с. 19].

Національна безпека часто прирівнюється до безпеки держави, оскільки вона походить від екзистенціальних потреб людських громад, організованих у суспільство, забезпечення національної безпеки є головним завданням державної політики та стратегії, відповідно до завдань держави. У традиційному сенсі акцент робиться на зовнішні загрози, але національна безпека, як визначено, також спрямована на захист внутрішніх цінностей кожного суспільства, нації та держави [2, с. 82]. Національна безпека є також національним інтересом, що ототожнюється з виживанням держави та нації, тобто захистом територіальної цілісності та політичної незалежності.

Національна безпека також захищає такі цінності, як суверенітет, незалежність, соціально-економічну систему, престиж у міжнародному середовищі, ідеологію, безпеку громадян за кордоном, економічний і цивілізаційний прогрес, рівень життя населення. Серед цінностей, захищених національною безпекою, слід виділити територіальну цілісність, гуманітарні цінності, політичну незалежність і якість життя. У зв'язку з цим, кожна країна вирішує індивідуально, які цінності мають бути захищені в рамках політики та стратегії національної безпеки та виби-

рати відповідні механізми для досягнення поставленої мети.

Вибір механізмів, у свою чергу, залежить від типу національних інтересів, наявних умов, викликів і можливостей розвитку, типів і розмірів реальних загроз, можливостей і бачення державної політики національної безпеки в найближчій і довгостроковій перспективі. Структура системи національної безпеки залежить від багатьох факторів, і перш за все від загроз, цілей місії держави до нації та її потенційних можливостей у різних сферах та аспектах. У 21-му столітті рівень загрози національній безпеці зростає з кожним днем, а в деяких випадках навіть перевищує уяву середньостатистичної людини [4, с. 11]. Велике значення має цивілізаційний і технічний прогрес, що породжує зростання загроз, а інфекційні хвороби, такі як СНІД або інші, що не розкриті, теж мають значення для національної безпеки. Друге джерело загрози національній безпеці, це зброя масового знищення (ядерна, хімічна, біологічна), масові міграції, безробіття, а останнім часом і світова криза. Ці категорії та види й джерела загроз показують, що їхній характер дуже складний і важко відповісти однозначно, що з них є однорідним. Можна стверджувати, що не існує об'єктивної можливості скласти перелік наявних загроз [6, с. 64]. Виявляється, проблема соціальної загрози є ще складнішою, оскільки довгострокові спостереження чітко вказують на її динамічну мінливість.

З іншого боку, швидкість зростання небезпеки в часі може змінюватися, а також форма накопичення загрози, напруга між державами може збільшуватися, після чого відбувається розвантаження через мирні переговори або війну. Такі ситуації в сьогоdnішній реальності дуже поширені, незалежно від їх впливу, це у свою чергу вказує на складний характер виникаючих загроз у зв'язку з тим, що структура окремих елементів загроз і масштаби їх виникнення є змінними. Приклади з минулого і теперішнього однозначно доводять, що почуття абсолютної безпеки одного суб'єкта може збігатися з тотальною загрозою іншого [8, с. 47]. У такій складній ситуації можна прийти до тлумачення,

що у кожній загрозі досягнення повного почуття безпеки є позитивним, але сумнівним; необхідно оцінювати реальність у просторі між почуттям безпеки та почуттям загрози.

Загалом структура безпеки поділяється на національну безпеку та міжнародну безпеку, національна безпека, у свою чергу, поділяється на внутрішню і зовнішню безпеку. У структурі системи національної безпеки кожної держави найважливішу роль відіграє внутрішня безпека, оскільки вона містить кілька важливих категорій безпеки, а саме: політичну, економічну, військову, громадську, екологічну, інформаційну, соціальну, культурну та релігійну [10, с. 31]. Це основні елементи структури системи національної безпеки, що гарантують раціональне функціонування держави в сучасному глобалізованому світі.

З іншого боку, міжнародна безпека, яка відіграє першорядну роль у сфері національної безпеки, включає такі основні елементи, як політичні системи держав, глобалізація, система міжнародної безпеки, регіоналізація та інституціоналізація, а також зовнішня політика держав. Міжнародна безпека має набагато ширше значення, ніж національна безпека, це не тільки сума безпеки окремих держав, а щось більше. Її особливість – це сукупність міжнародних чинників, норм і механізмів та взаємодій, які надають кожній країні певну міжнародну або регіональну систему безпеки з більшою, або меншою впевненістю в безперешкодному існуванні, виживанні та свободі розвитку [12]. Це означає, що міжнародна безпека охоплює не тільки цінність окремих держав, але й загальні для даної системи значення.

Міжнародну безпеку слід розглядати як специфічну діяльність держав, які становлять важливий соціальний процес у міжнародному масштабі. Система міжнародної безпеки повинна бути сумісною та уніфікованою, базуючись на контракті між суверенними державами, забезпечуючи їхню безпеку від наявних загроз [18, с. 45]. Членство в Північноатлантичному альянсі є одним з найважливіших пріоритетів політики національної безпеки з огляду на загрози третього тисячоліття. Північноатлантичний альянс є найважли-

вішою формою співпраці в політичному і військовому вимірі безпеки та фіксації стабільності на континенті та головною площиною трансатлантичних відносин.

Існує необхідність покращення спроможності Альянсу усунути сучасні загрози, у тому числі, це боротьба з глобальним тероризмом та іншими загрозами [14, с. 9]. Ключове значення має інтеграція на рівні законодавчої та виконавчої влади, спрямована на зміцнення обороноздатності держави та національної безпеки. В умовах сучасних викликів і загроз національна безпека повинна зовні відповідати всім критеріям у системі міжнародної безпеки, мати стратегічний характер і прагнути до подальшого розвитку в дусі солідарності та збалансованого партнерства.

Стратегія національної безпеки не є актом, який дає рецепт протягом декількох років. Вона визначає методи впровадження національної політики безпеки на термін не менше 10-15 років. Слід пам'ятати, що теорія стратегії визнає два типи дій, тобто прямі дії (прості у своєму намірі) та непрямі дії для досягнення поставленої головної мети. Пріоритетні національні проекти мають стати спробою переходу від спонтанної тактики «латання дірок», до довготривалої стратегії попередження соціальних проблем і комплексного їх вирішення, причому тут потрібне єднання зусиль держави, соціально відповідального бізнесу та громадянського суспільства.

Надскладні та великі системи, якою є інституційні основи державності можуть бути виражені у кілька способів: виходячи з їх суті, в залежності від цільових і основних функцій соціальних інститутів, від обраних засобів реалізації цілей [16, с. 23]. Державна політика національної безпеки має містити в собі програмні положення, що визначають перспективи та напрямки розвитку суспільства й утворюють фундамент для мотивації та мобілізації його членів. Це обумовлює тісний зв'язок ідеології та держави, бо державна політика служить основою здійснення державної влади, формування та реалізації системи національної безпеки в цілому.

Висновки з проведеного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Державна політика національної безпеки має полягати у сукупності принципів, ідей, що формулюють основні національно-державні цінності та інтереси країни і її народу, на їх базі визначають цілі й завдання розвитку держави, стратегічні пріоритети нації. Державна політика національної безпеки повинна уособлювати єдиний програмний документ, такий, як доктрина національної безпеки, в тому числі у сфері соціального становлення. Доктрина національної безпеки є настільки ж невіддільною ознакою будь-якої держави, як і державний суверенітет, територія, правова система, а її відсутність здатна привести до кризових явищ, особливо у соціально-гуманітарній сфері на сучасному етапі.

Державна політика національної безпеки є одним зі способів забезпечення легальності влади, підтримувана суспільством ідеологія підвищує легітимізацію влади, і, відповідно, збільшує ефективність громадських і державних перетворень. Дана політика необхідна не лише державі, але і громадянам, вона формує певну систему громадського світогляду, дає розуміння орієнтирів, цілей, ідеалів розвитку суспільства, визначає місце окремого індивіда в системі суспільних відносин. Система національної безпеки, укладаючи в собі загальні принципи політики держави, стратегію її розвитку, формує уявлення про напрям розвитку суспільства і держави. Вона формує конкретний образ майбутнього країни, як найближчого, так і віддаленого, виступаючи, таким чином, рушійною силою суспільного розвитку, інструментом інтеграції та мобілізації суспільства.

Список використаної літератури:

1. Акімова Л.М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. *Державне управління : удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1210> (дата звернення 29.12.2018).
2. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, О.М. Кошик та ін. Київ : СПД Моляр С.В. 2009. 130 с.
3. Канавець М.В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління. *Право та державне управління*. 2017. № 1 (26). С. 170–177. URL: www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf (дата звернення: 26.12.2018).
4. Карп'як О.М. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Дніпродзержинськ : 2012. 194 с.
5. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2013. № 2. С. 71–75.
6. Коновалова І.В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2011. 19 с.
7. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода та ін. Київ : НІСД. 2015. 58 с.
8. Костюк І. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи : основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf
9. Кунц Г. Управление : системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ. в 2т. / общ. ред. акад. Д.М. Гвишиани. Москва : Прогресс, 2017, Т. 1. 497 с.
10. Лібанова Е.М. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки: колективна монографія / Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило та ін.; за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. 320 с.
11. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика і місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf.
12. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків : Магістр, 2012. № 1. 205 с.

13. Мельник М.О. Процес соціального становлення та розвитку молоді як об'єкт державної політики. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 35. С. 212–219.
14. Павлюк К. Діяльність неурядових громадських організацій у контексті забезпечення національної безпеки. *Вісник НАДУ*. 2012. № 2. С. 210–217.
15. Парубчак І.О. Основні аспекти сучасних суспільно-політичних та управлінських відносин у системі міжнародного співробітництва. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління»*. 2013. Випуск 1 (8). С. 170–177.
16. Пироженко В.О. Гуманітарна складова національної безпеки : предмет дослідження та коло основних проблем. *Стратегічна панорама*. 2005. № 2. С. 27–35. URL: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2
17. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: Аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
18. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посібник. Київ, 2010. 328 с.

Базарко І. М. Принципы формирования и системной реализации государственной политики национальной безопасности в условиях вызовов современности: социально-гуманитарные аспекты

В статье исследованы основополагающие принципы формирования государственной политики в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы понятия национальной безопасности в контексте государственно-управленческих подходов системной реализации государственной политики. Изучены основные составляющие национальной безопасности с точки зрения современной социально-гуманитарной политики в условиях вызовов современности. Обосновано сущность современной доктрины национальной безопасности Украины и принципы ее формирования и реализации на ближайший период. Определены основные направления обновления концептуальных подходов государственной политики по реформированию системы национальной безопасности.

Ключевые слова: государственная политика, национальная безопасность, стратегия, усовершенствования, государственно-управленческие подходы, социально-гуманитарная сфера.

Bazarko I. Principles of the formation and systematic realization of the state policy of national security under the conditions of today's challenges: socio-humanitarian aspects

The basic principles of the formation of the state policy in the sphere of national security of Ukraine are researched. The concept of national security in the context of state-management approaches of system implementation of state policy is analyzed. The main components of national security from the point of view of modern social and humanitarian policy under the conditions of today's challenges are investigated. The essence of the modern doctrine of national security of Ukraine and the principles of its formation and realization for the nearest period is substantiated. The main directions of updating the conceptual approaches of the state policy concerning the reform of the national security system are determined.

Key words: state policy, national security, strategy, improvement, state-management approaches, social and humanitarian sphere.

УДК 340.12:323.2:365

О. Ю. Кучеренко

кандидат соціологічних наук,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентіві України

ІНСТИТУЦІЙНІ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ ТА ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА

Здійснюється пошук місця постсоціалістичних країн у класифікації соціальних держав. Аналізується прояв рис різних моделей у реальних соціально-економічних процесах в Україні. У цьому контексті досліджується взаємозв'язок між моделлю соціальної держави та її житловою політикою. Показуються протиріччя у формуванні й розвитку житлового сектору країни, викликані необґрунтованістю та непослідовністю кроків з його реформування відповідно до наявної та об'єктивно зумовленої моделі. Як перспективи подальших досліджень визначаються необхідні зміни в державній житловій політиці України.

Ключові слова: соціальна держава, модель, країна, розвиток, житлова політика.

Постановка проблеми. Конституційне проголошення нашої країни соціальною державою [1, ст. 1] зумовлює необхідність визначення загальної моделі її реалізації, контролю прояву цієї моделі в різних сферах суспільного життя, у тому числі в житловому забезпеченні громадян.

У вітчизняних аналітичних документах, підготовлених авторитетними інститутами та науковцями, економічні реформи і розбудова системи соціальної підтримки населення пов'язувались із принципами і методами лібералізму [2].

Оскільки в державних стратегічних документах чітких положень щодо типу соціальної держави в Україні не існує, виникає питання про можливість застосування тих чи інших моделей та достатності інституційних передумов для їх формування, зокрема під час аналізу державної житлової політики в ланцюжку «соціальна держава – соціальна політика – житлова політика».

Так, у кінцевому підсумку, в контексті моделі соціальної держави вимагають наукового аналізу здійснені кроки щодо: майже повної приватизації житлового фонду; усупільнення управління будин-

ками; перекладення на мешканців відповідальності за технічний стан зношених будинків, організації та фінансування капітальних ремонтів; а з іншого боку – масове надання комунальних субсидій власникам житла в разі низького рівня доходів і заощаджень населення. Доцільність цих кроків, вірогідно, по-різному виглядатиме в контексті тих чи інших моделей соціальної політики і соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика кількість зарубіжних та вітчизняних науковців одноставно визначають соціальну державу як правову, орієнтовану на людину, її добробут, безпеку і розвиток. Але положення про соціальну державу, за даними Т. Токарського [4, с. 356], міститься в конституціях не всіх, а лише трьох держав Західної Європи: ФРН (1949 року), Франції (1958 року) та Іспанії (1978 року). Юристи відзначають, що це покладає на такі держави відповідальність за безумовне дотримання відповідних орієнтирів і принципів у державному управлінні, незалежно від обставин [5].

У практиці різних європейських країн визначені кілька моделей держави і державного втручання в економіку, добробут суспільства, окремих груп та громадян. Три варіанти моделі капіталістичної

соціальної держави¹ (нім. – *Sozialstaat*), або держави добробуту (англ. – *Welfare State*²) в економічно розвинених країнах Заходу були розглянуті і систематизовані в роботі Г. Еспінга-Андерсена [6], де автор, на нашу думку, дослідив передусім політичні аспекти проблеми.

Концепція трьох моделей капіталістичної держави добробуту піддавалася критиці з боку багатьох зарубіжних і вітчизняних дослідників, які вказували на недоліки такої класифікації: ігнорування гендерного фактору (домашньої праці жінок), неправомірність або дискусійність віднесення тих чи інших країн до певного типу, існування лише двох або ще четвертого типу держав, необхідність застосування взагалі інших класифікацій тощо. Разом із тим у класифікації Г. Еспінга-Андерсена досить чітко визначилася відмінність між основними моделями соціальної держави.

Ліберальна держава забезпечує лише мінімальний (для умов цієї країни) рівень соціальної підтримки для обмеженого числа нужденних громадян із загальним покладанням на кожного ініціативи та відповідальності за рівень власного добробуту.

Корпоративна держава розподіляє відповідальність за рівень добробуту між владою, роботодавцями та особою, виступаючи гарантом соціального забезпечення, але його здійснюють самі громадяни за власні кошти через страхові фонди та інші фінансові механізми.

Соціал-демократична держава характеризується найбільшим рівнем соціального патерналізму та меншою відповідальністю людини за свій добробут за високого ступеня перерозподілу благ, рівномірного і достатнього соціального забезпечення всіх громадян.

Численні вітчизняні та російські автори: Б. Ганьба, О. Головащенко, В. Гошовська, Д. Єрмоленко, Н. Ларіна, Л. Любохинець, О. Кузмінський, К. Лайкман, В. Мілець-

кий, О. Панкевич, С. Прилипко, П. Рабінович, Т. Семигіна, О. Сергієнко, В. Скуратівський, В. Сокурєнко, Т. Токарський, В. Торлопов, Л. Четверікова, В. Шаповал, І. Яковюк та багато інших приділили велику увагу аналізу моделей соціальної держави з позицій права, історії, економіки, державного управління, соціології тощо. Більшість їхніх публікацій присвячені дискусіям щодо термінології, класифікації держав, факторам, які бралися при цьому до уваги або були відсутні. Вітчизняні автори В. Геєць [7], Л. Ільчук [8], Е. Лібанова [9], О. Овсієнко [10], Л. Сергіїва [11], О. Скрипнюк [12], Н. Хома [13], О. Яременко [14], чиї роботи ми проаналізуємо, присвятили свої дослідження пошукам місця України серед соціальних держав різних типів або пропозиціям щодо відповідних векторів у державній політиці.

Усі автори відзначали, що названі вище моделі не зустрічаються в чистому виді. На практиці завжди можна спостерігати сполучення елементів основних моделей з перевагою рис однієї з них. Однак, на нашу думку, це не означає виправдання співіснування в державі чи в певній її сфері антагоністичних рис різних моделей.

На цьому фоні вітчизняних досліджень щодо співвідношення рис тієї чи іншої моделі держави з їхніми фактичними проявами у певних сферах суспільного життя, уникнення відповідних протиріч недостатньо. Зокрема, немає наукового аналізу протиріч державної житлової політики.

Мета статті – на основі аналізу наукових публікацій систематизувати основні риси різних моделей соціальної держави, зіставити їх та законодавство і практику державного управління в Україні, зокрема щодо прояву в житловій політиці, виявити протиріччя, які заважають розвитку житлової сфери та спробувати як шляхи їхнього розв'язання намітити нові завдання житлової політики.

Виклад основного матеріалу. Повернемось до детальнішого аналізу моделей соціальної держави, прояву їхніх рис в Україні, після чого перейдемо до аналізу зв'язку між моделями держави та її житловою політикою.

Істотні риси моделей соціальної держави розглядаються нами як такі, що, як

¹ У цій статті ми не вдаємося до аналізу відмінностей у поняттях соціальної держави та держави добробуту.

² Цікаво, що *Welfare State* має два значення: соціальне забезпечення (*a system in which the government looks after and pays for people who are sick, old, or who cannot get a job – Cambridge Dictionary*) і соціальна держава (*Американский Англо-Русский словарь*), держава загального добробуту (*Большой новый Англо-Русский словарь*).

правило, не допускають співіснування в рамках однієї країни.

Ліберальна модель характерна для англо-американського світу з його специфічною історією (Велика Британія, США, Австралія та інші). У такій моделі рівень декомодифікації (забезпечення прийняттого стандарту життя незалежно від трудового внеску) низький, а рівень стратифікації (розшарування за прибутками, власністю, освітою, владними повноваженнями, професійним престижем, стилем життя) – високий. Значна частина соціальних за своєю сутністю послуг надається приватним сектором, тобто купується споживачами. Державна допомога є цільовою, обмеженою вузьким колом нужденних та тимчасовою. Перевірка на нужденність (*means testing*) є неодмінною умовою для отримання права на соціальну допомогу.

Як зазначає Л. Ільчук, ліберальна модель ефективна в умовах економічної стабільності або підйому, а не в умовах кризи і спаду, які супроводжуються згортанням соціальних програм і призводять до значного погіршення становища багатьох соціальних груп. Характерно, що така соціальна політика можлива за відсутності або слабкості лівих політичних сил у країні [8].

Корпоративна модель територіально характерна для країн Центральної Європи (Німеччини, Франції, Австрії та ін.). Тут уряди використовують механізм соціального партнерства. Бюджетні витрати на соціальні заходи приблизно дорівнюють страховим внескам працівників і роботодавців; основні канали перерозподілу перебувають або в руках держави, або під її контролем. При цьому держава надає перевагу системі страхового захисту. Розмір соціальної допомоги перебуває у пропорційній залежності від трудових доходів і страхових платежів. Має місце неповна зайнятість, рівень соціальних допомог і податків поміркований. Корпоративна модель має обов'язковою передумовою наявність високоорганізованого згуртованого суспільства.

Соціал-демократична модель характерна для країн Північної Європи – Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії, а також

у певній мірі – Нідерландів і Швейцарії. Соціальні права пов'язані там лише з громадянством країни і не залежать від перевірки нужденності чи персональних страхових внесків. Саме держава та її організації виступають головними надавачами соціальних послуг через оподаткування і перерозподіл доходів. Пріоритетними завданнями політики соціал-демократичної держави вважаються загальна зайнятість, вирівнювання доходів населення та пом'якшення розшарування суспільства за рівнем доходу. Розвинутий державний сектор економіки служить основою фінансування соціальної сфери, зміцненню якої сприяє високий рівень оподаткування. Боротьба з бідністю поєднується з підтримкою високих стандартів життя всіх громадян. Основа цієї моделі – ефективне виробництво, об'єднання роботодавців і профспілок, договірні відносини між ними, які контролюються державою. Упровадження такої моделі соціальної політики є можливою в тій політичній системі, де на уряд значною мірою впливають профспілки і партії соціал-демократичного спрямування.

Деякі автори вважають корпоративну модель проміжною між двома іншими. Деякі додатково розглядають проміжний між першими двома типами – *родинний* (за нашим визначенням), або середземноморський тип соціальної держави. Модель характерна для Іспанії, Італії, Португалії, Греції, де ступінь відповідальності держави за добробут громадян близький до ліберального, але орієнтований на відносно більшу добровільну допомогу для нужденних осіб, що надходить від близьких, родичів, церкви, місцевої влади. Модель має також ознаки корпоративної держави, але сімейна функція соціальної безпеки відіграє значно важливішу роль. Державний контроль за діяльністю інституцій соціального захисту є слабким, а державні соціальні послуги є доволі нерозвиненими.

Зведені характеристики типів соціальної держави наведені у табл. 1.

У контексті наведеної класифікації колишній СРСР, якщо не зважати на відсутність політичних свобод, великі видатки на оборону і значну підтримку зарубіжних

Характеристики типів соціальної держави

Характеристики	Типи (моделі) держави			
	Ліберальна	Корпоративна	Соціал-демократична	Родинна
Географічне розташування	Англо-саксонський світ	Центральна Європа	Північна Європа	Південна Європа
Декомодифікація	Низька	Середня	Висока	Низька
Вплив держави на розшарування	Збільшує	Зберігає	Зменшує	Зберігає
Різниця в доходах	Велика	Середня	Мала	Велика
Бідність	Поширена	Середня	Не поширена	Поширена
Рівень безробіття	Низький	Високий	Низький	Високий
Домінанти	Ринок	Сім'я і громадські організації	Держава	Сім'я

Складено автором на основі класифікації [6]

країн, орієнтованих на побудову соціалізму, також можна було б розглядати як соціал-демократичну державу [4, с. 353] з тією додатковою різницею, що вирівнювання відбувалося за низькими споживчими стандартами.

Попри це, споживачі житлово-комунальних послуг сплачували приблизно 20% їхньої вартості. Принаймні такі історичні інституційні передумови та інерції в пострадянських країнах треба й досі враховувати.

Якщо розглядати сучасну Російську Федерацію як правонаступника СРСР та визначати її місце серед інших моделей, то ситуація виглядає таким чином [8].

Соціально-економічна політика держави орієнтована на поліпшення якості й рівня життя населення на основі розвитку національної економіки, підвищення політичної ролі країни у світі. Держава виходить із того, що, на противагу вирівнюванню, повинен існувати гарантований мінімум соціальних благ, що враховує регіональні особливості й історико-культурні традиції всіх народів країни (ліберальний підхід). Але перешкодою на цьому шляху є зношеність основних фондів, яка не компенсується новими інвестиціями, а це призводить до технологічного відставання економіки від світового рівня. Відбувається вивіз капіталу, вплив кваліфікованих фахівців. Зростає розшарування населення. Країна намагається враховувати досвід розвинених далекосхідних країн, в яких важливе значення надається регулюючій ролі держави.

Тож, за межами території розглянутих вище країн можна виділити специфічну постсоціалістичну російську модель держави, яка відображає особливості історичного шляху країни, її євразійського місцезнаходження, багатонаціональні традиції.

Як зазначає Д. Сковронський [15], на прикладі східноєвропейських країн, які не входили до географії Г. Еспінга-Андерсена, була доведена неефективність сліпого копіювання моделей розвинених країн (зокрема, ліберальної) та необхідність пошуку нових рішень. Так, лібералізація призвела до розшарування суспільства за доходами і майновим станом; зменшення частки середнього класу, національних та конфесійних конфліктів, пошуку знову «сильної влади» з патерналістськими очікуваннями, зростанням апатії в суспільстві. Особливо гостра ситуація склалася в Україні, де в процесі реформ відбувся перехід економічної і політичної влади до панівних кланів і у подальшому перерозподіляється між ними.

Таким чином, термін «соціальна держава» стосується лише розвинених країн. Але відповідна конституційна норма вимагає шукати в Україні шляхи її реалізації.

Як ми зазначали, в основу класифікації моделей соціальної держави у всіх випадках було покладено кілька загальних критеріїв: інституціональні, територіальні, економічні, політичні, ідеологічні, національно-культурні тощо, які цікаво дослідити на прикладі нашої країни, аби класифікувати її не за декларативною ознакою, а за реаліями. При цьому треба враховувати

вплив політичних сил (партій, рухів, профспілок, державної влади) на соціально-економічні процеси. Так, наприклад, Д. Севрюков слушно зазначає, що стан економіки є важливим фактором, але не єдиним. Склад правлячих парламентських та урядових коаліцій, специфіка їхніх взаємовідносин із соціальними партнерами суттєво впливають на зміст соціальної політики. Соціальна політика не повинна базуватися на популістських рішеннях керівництва держави в залежності від виборчого процесу. Вона насамперед повинна враховувати розвиток економіки, а отже, – можливості збільшення видатків на соціальну сферу [8]. І не просте віднесення країни до того чи іншого типу, а адаптація до нових історичних умов, наслідки реальних структурних змін, зумовлених необхідністю виживання або розвитку самої держави, визначають ефективність і направленість її політики [16].

Протириччя формування української моделі. У процесі руху України до моделі соціальної держави важливе значення має послідовне використання міжнародного досвіду в цій сфері з урахуванням інституційних особливостей країни.

На жаль, як зазначають більшість авторів, сучасна соціальна політика є суперечливою. Так, попри доволі спірний стрибок до лібералізації після соціалізму, ефективна реалізація відповідної економічної моделі є можливою лише за наявності певних інституціональних передумов, до яких можна віднести: впорядкування прав власності на всі види економічних ресурсів, які використовуються в суспільному виробництві і є достатніми; розвинене конкурентне середовище; наявність розгалуженої мережі приватних інститутів соціального захисту [10].

Ми погоджуємося з О. Овсієнком, який доводить, що інституціональні передумови втілення концепції ліберальної держави в Україні були і є недостатніми. Наслідком негативної дії низки чинників є спотворений характер розподілу доходів у суспільстві, неможливість їх використання як достатнього джерела фінансування соціального захисту значної частини населення; блокування підприємницької активності в секторі малого та середнього бізнесу. Намагання

останнього вийти з-під юрисдикції вітчизняного права зумовлює проблематичність нагромадження капіталу-власності в процесі трудової діяльності [10].

Тому соціалістичне минуле України робить цікавим аналіз рис соціал-демократичної моделі, близької до неї німецької моделі соціального ринкового господарства, а також середземноморської моделі в частині ролі сім'ї.

М. Окладна та Х. Якименко [17] відзначають, що якщо держава визначає себе як соціальну, то вона повинна забезпечувати інтереси всього суспільства, але при цьому особливу увагу звертати на вразливі групи громадян. Зокрема, в період економічних криз така потреба зростає, а ресурси зменшуються. Виникає питання, чиї інтереси є пріоритетними: економіки і суспільства в цілому, соціальних груп чи окремих громадян. У цій ситуації проявляється сутність держави.

Дійсно, реалізація соціально-економічних прав в умовах кризи може бути ускладнена, хоча формально проголошена. Але в соціальній (за Конституцією) державі у всіх випадках її соціально-економічні гарантії повинні супроводжуватися закладенням у державний бюджет коштів на їх реалізацію. Якщо ж проблема перекладається на суспільство, то соціальність держави не реалізується у повній мірі. Реалізація задекларованих соціально-економічних прав залежить і від управлінської спроможності державних органів раціонально й ефективно використовувати наявні фінансові та матеріальні можливості. Держава має нести відповідальність перед людиною за результативність та ефективність управлінських рішень.

Так, Н. Хома вважає, що у зв'язку з економічними причинами й відсутністю законодавчої бази загальна ідея соціальної держави в Україні реалізується досить складно і болісно. Практика свідчить, що в найближчому майбутньому держава не спроможна реалізувати в повній мірі гарантовані Конституцією України соціальні права. Більшість із нормативно-правових актів із соціальних питань або взагалі не виконуються, або виконуються частково. Соціальна політика не сформувалася як комплексна стратегія. Вона фактично під-

мінена нагромадженням різноманітних видів погано обґрунтованих виплат, пільг, субсидій тощо, не підкріплених можливостями бюджетного фінансування [13].

Дотримання соціальних гарантій, збільшення видатків на розвиток соціальної сфери є непосильним тягарем для держави. Соціальні потреби найбільш уразливих прошарків населення не задовольняються. Тому, на думку В. Співака, нашу державу в кращому випадку можна охарактеризувати як напівправову і напівсоціальну або таку, що знаходиться на шляху до соціальної держави. Демократична, соціальна державність є більш орієнтиром, ніж реальністю [18].

Категоричнішої думки дотримуються О. Піщуліна [19], Е. Лібанова [9], Л. Сергіїва [20], В. Якубенко [21], які вважають, що практика діяльності держави та її органів у соціальній сфері за роки незалежності не дає підстав говорити навіть про курс на цінності соціальної держави. Відсутні не лише систематичність дій щодо реформування соціальної сфери, а й чітке розуміння того, яких саме цілей вона прагне досягти.

Так, розвиток приватної власності на ринках житла, комунальних послуг, освіти й охорони здоров'я співіснує з погіршенням добробуту населення. Механізм соціальної допомоги та пільг дорогий і малоефективний. Держава переймається виключно фінансовими проблемами, пов'язаними з неможливістю виконання всього обсягу своїх соціальних зобов'язань. Відсутність стратегії в соціальній сфері призводить до прийняття ситуативних рішень, зумовлених політичною кон'юнктурою та спрямованих на тимчасове поліпшення життєвого рівня окремих категорій населення. На сьогодні, на жаль, держава свою увагу зосереджує на прямій матеріальній підтримці малозабезпечених.

На думку П. Гончарова, який пом'якшує категоричність такого висновку, зрілість соціальної держави (для держав, що ідуть цим курсом) треба розглядати на трьох рівнях: ідеї та її розвитку, конституційного принципу, реальної діяльності державних інститутів [22].

Із цього випливає, що Україна перебуває на першому-другому рівні, адже роз-

роблення концепції соціальної держави не завершилось, нормативна база недосконала, а практична реалізація контраверсійна.

Витоки протиріч української моделі можна пояснити висновками групи дослідників, які, поза розглянутими вище моделями чи політекономічним поділом світу на капіталістичні й соціалістичні країни, вказують на наявність у світі лише двох типів домінуючих економічних моделей – *західної та не західної*, які постійно співіснують і взаємодіють у часі і просторі [23].

На відміну від першого типу – ринкової моделі, в моделях другого типу переважає спочатку рух благ до центру і далі – перерозподіл благ до споживачів фізично або у вигляді прав привласнення. Автори, як і в попередньо розглянутих моделях, відзначають змішаний характер реальних економічних систем з домінуванням однієї з цих двох моделей. Не західні інститути історично домінують у Росії, країнах Азії і Латинської Америки, західні – у країнах Європи, Північної Америки, Австралії, Нової Зеландії.

Важливим результатом авторів дослідження був доказ про необов'язковість переваг ринкової моделі. Так, ними доведено, що після 2008 року економіка не західних країн починає перевершувати західну, і цей розрив поступово збільшується.

Дослідженнями С. Кірдіної-Чендлер [23] було встановлено, що на територіях з відносно м'якими кліматичними показниками і невисокими ризиками природних катастроф складаються держави з домінуванням західних моделей; на інших територіях історично домінують не західні інституційні моделі. Виникає питання щодо місця України в розподілі країн за цими двома моделями. С. Кірдіна-Чендлер наводить такий розподіл сусідніх до нас країн: західні країни-сусіди (Болгарія, Румунія, Угорщина, Польща) віднесені нею до західної моделі, а Російська Федерація – до не західної. Україна опиняється на роздоріжжі. Тому, з одного боку, в Україні об'єктивно і досить потужно проявлятимуться риси обох моделей зі співвідношення домінуючих і комплементарних рис, а з іншого боку, можливість реального переходу до західної моделі має бути пов'язана в більшій мірі з управлін-

ням – визначенням та імплементацією дієвої стратегії, поступовим усуненням перешкод у вигляді антагоністичних проявів рис протилежної моделі в різних сферах.

Велике значення для цього має згода вирішальних політичних сил щодо соціальних програм та їхніх механізмів. Водночас потрібно враховувати, що адаптація моделі соціальної держави на постсоціалістичному просторі пов'язана з багатьма труднощами: занадто оптимістична соціальна стратегія інколи здатна блокувати розвиток ринкової економіки, її рушійних сил, а отже, і первісні механізми соціальних процесів, які є фінансовим джерелом реалізації соціальних прав [5].

Розглянемо наше бачення комбінації рис різних моделей у реаліях України (табл. 2).

Аналіз показує присутність рис усіх моделей у сьогоdnішніх соціально-економічних процесах в Україні. Домінування рис тієї чи іншої моделі (зіставлення «+» та «-» за нейтрального показника «~») показує близькість до родинної моделі, а

за другою класифікацією – до не західної моделі. Риси соціал-демократичної моделі проявляються слабо.

Тим не менше, більшість вітчизняних авторів схиляються до думки, що вектор руху нашої держави має орієнтуватися на найбільш досконалу соціал-демократичну модель, тим більше, що світові тенденції вказують на цей вектор розвитку капіталізму з певною конвергенцією рис усіх моделей. Ми також вважаємо, що з урахуванням інституціональних особливостей постсоціалізму та наявності антагоністичних до ліберальної моделі рис така перспективна орієнтація виправдана, хоча, на відміну від північноєвропейських країн, рух відбуватиметься, починаючи з вирівнювання умов життя за відносно низькими початковими стандартами добробуту. До цього мають бути додані сприятливі політичні умови.

Перейдемо до прояву і взаємодії рис різних моделей у житловій сфері та житловій політиці.

Зв'язок між типами соціальної держави і житловою політикою на прикладі різ-

Таблиця 2

Тяжіння інституційних рис української моделі до типових моделей держав і домінуюча модель

Класи факторів	Фактори	Моделі соціальної держави				Двополярна модель	
		Ліберальна	Корпоративна	Соціал-демократична	Родинна	Західна	Не західна
Історичні	Соціалістичне минуле	-	~	+	+	-	+
Ідеологічні (для поколінь)	Старше Молодше	- +	~ -	+ ~	+ +	- +	+ +
Географічні (кліматичні)	У стабільній зоні	+	+	-	~	+	-
Політичні	Захист інтересів капіталу	+	~	-	~	+	-
Економічна ситуація	Економічний спад	-	~	~	+	-	+
Рівень перерозподілу ВВП	Помірний	-	+	~	-	-	+
Рівень декомодифікації	Низький	+	~	-	~	+	+
Зайнятість	Високе безробіття	+	~	-	+	-	~
Соціальна допомога	Для широких верств	-	~	+	-	-	+
Майнове розшарування	Значне	+	~	-	~	+	+
Домінування		2	2	-2	3	0	8

Складено автором

них країн та окремих аспектів проблеми намагалися з'ясувати в публікаціях останніх років лише зарубіжні дослідники: Д. Кемені, К. Леннартц, Т. Фагей і М. Норріс, Д. Хоекстра, П. Мальпас та інші.

Різні автори, у першу чергу Д. Кемені, який започаткував дискусії з цієї проблематики, відмічають, що підхід Г. Еспінг-Андерсена базувався на дослідженнях виникнення трьох основних режимів (без середземноморського) та ролі політичних сил у цьому процесі. Емпіричних актуальних даних йому якраз бракувало, як і розширення географії досліджуваних країн. Крім того, групування держав за типами відбувалося з урахуванням політики щодо зайнятості, медичного обслуговування, пенсійного забезпечення та освіти. Житлові питання не розглядалися [24]. Саме остання обставина потребувала окремих досліджень.

Як загальний результат таких досліджень зарубіжні автори відмітили світові тенденції до зменшення ролі держави в житловому забезпеченні їх громадян, що характеризується постійним збільшенням сегменту приватного житла. А оскільки таке житло знаходилося поза прямим впливом держави, предмет їхнього аналізу обмежувався здебільшого дослідженням механізмів формування сегменту орендного соціального жила, причому не стільки для його регулювання, скільки для міжнародних порівнянь.

З'ясовуючи зв'язок механізмів формування сегменту орендного житла з класифікацією моделей соціальної держави,

Дж. Кемені [25] дійшов висновку про наявність лише двох моделей держави: з *дуалістичною* і *унітарною* системою оренди житла. У ліберальній моделі формування фонду соціального орендного житла та його надання здійснюється державою, а інша частина сегменту орендного житла функціонує на ринкових засадах (дуалістична система). У корпоративних та соціал-демократичних державах соціальний житловий фонд формується ринком (унітарна система), може перебувати у приватній власності, а користувачі отримують державну підтримку в його використанні. Тобто ринковість моделі лежить у площині вирівнювання державою умов будівництва та володіння на всьому просторі орендного житла. Риси двох моделей соціальної держави Д. Кемені залежно від формування орендного житла подані нами в табл. 3. Окремо зазначаються відповідні риси з українських реалій.

З таблиці видно практично повний збіг українських реалій з ліберальною (не корпоративною моделлю). Але, як ми вказували, у країні існують історичні, ідеологічні, економічні та соціальні фактори, несумісні з ліберальною моделлю, зокрема в питаннях власності.

Класифікація моделей Д. Кемені була піддана критиці за відрив аналізу житлової політики від інших сфер соціальної політики (як свого часу Г. Еспінг-Андерсена за неврахування житлового питання). Додамо, що подальші дослідження західних авторів не враховували специфіки постсоціалістичних країн [27; 28].

Таблиця 3

Моделі соціальної держави і організація ринку орендного (соціального) житла

Характеристики	Типи (моделі) держави залежно від ринку орендного житла		Україна
	Дуалістична	Унітарна	Дуалістична
Моделі держави	Ліберальна (не корпоративна)	Корпоративна і соціал-демократична	Не визначено
Ідеологія	Індивідуалістична	Колективістська	Не визначено
Орендний сегмент	Малий	Великий	Малий
Конкуренція між державною і приватною орендою	Відсутня	Присутня	Відсутня
Орендні ставки	Відрізняються	Близькі	Відрізняються
Доступ до соціальної оренди житла	Обмежений	Розширений	Обмежений
Субсидування і регулювання	Значне	Обмежене	Значне

Складено автором на основі [26]

Цікаві матеріали щодо формування житлового сектору в Центральній і східній Європі містяться в роботі М. Стефенса, М. Люкса і П. Сунеги [29].

Розглядаючи приватизацію житла, ці та інші автори відзначають негативну роль ліберально-орієнтованих Світового банку та міжнародних фінансових консультантів у прискоренні процесу приватизації, ігнорування ними інституційної невідповідності держави і суспільства, що зробило тривалий процес переходу разовою трансформацією під виглядом нібито збільшення статків громадян. Цьому сприяли інтереси чиновницької верхівки, яка займала кращі квартири. Крім того, як відзначається, виникла власність без ринкових інститутів її використання [29, с. 10–17]. Це значною мірою заплутало ситуацію з відповідністю між соціальною, економічною і житловою політикою постсоціалістичних країн і особливо України.

Приватна власність на житло згодом переросла додатково в спільну сумісну власність на багатоквартирні будинки і земельні ділянки без дієвих механізмів її реалізації, увійшла у протиріччя з платоспроможністю мешканців щодо комунальних послуг, не кажучи про утримання і капітальні ремонти будинків. Зовсім невірним рішенням питанням за цих обставин став механізм відтворення житлового фонду країни. Значна частина функцій житлового забезпечення перейшла до родини. Разом із тим в Україні реалізація житлової політики за родинною моделлю не підкріплювалась достатністю статків для житлового самозабезпечення і на рівні родин (рівень вищий від домогосподарства). Логічним висновком із цього видається увага до механізму більшого усупільнення житлового забезпечення.

Висновки і пропозиції. Проголошений у Конституції України принцип соціальної держави не знайшов підтвердження в практиці соціально-економічної розбудови країни. Об'єктивні й суб'єктивні причини нереалізованості ліберальної моделі розвитку в умовах постсоціалістичної інерції та економічного спаду, а також труднощі вибору моделі взагалі поставили перед державним управлінням проблему здійснення реальних прак-

тичних кроків щодо підтримки життєвого рівня значного числа незабезпечених осіб і домогосподарств. Значною мірою це викликано складностями в житлово-комунальній сфері.

Дослідження моделей житлової політики показало, що приватний сектор житла у всіх країнах знаходиться поза межами впливу держави. Тому в контексті моделей соціальної держави і житлової політики ключовим питанням в Україні стало приведення на стратегічну перспективу у взаємну відповідність і непротирічливість ролі й функцій держави і домогосподарств щодо житлового забезпечення. Зокрема, делегування державою громадянам прав власності на житло за неможливості для значної частини з них сплачувати повну вартість навіть комунальних послуг створило загрозу недофінансування утримання будинків, передчасної їх зношеності, при цьому неможливості придбання нового житла.

З іншого боку, система державних житлових субсидій домогосподарствам націлена в кінцевому підсумку на поставальників енергоресурсів і надавачів комунальних послуг, а не на мешканців-споживачів житлових послуг, увійшла в протиріччя із суцільною приватною власністю на житло як нерухомі активи, чого немає і не може бути в жодній моделі соціальної держави.

Ці серйозні проблеми мають вирішуватись не під впливом декларативних намірів, політичної кон'юнктури, а на основі подальших наукових досліджень та обґрунтувань нової житлової політики.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
2. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015 : національна доповідь / В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В.М. Гейця. Київ : НВЦ НБУВ, 2010. 232 с.
3. A. Isakjee. Welfare State Regimes: a Literature Review. *IRIS Working Paper Series*. № 18/2017. University of Birmingham. URL: <https://welfarestatefutures.files.wordpress.com/2016/08/wsf-working-paper-upweb-1-2017-complete.pdf>
4. Токарський Т.Б. Європейська модель держави добробуту: теорія та практика.

- Журнал європейської економіки*. 2006. Т. 5. № 4. С. 351–361.
5. Кушніренко О.Г. Соціальна держава як базова цінність та принцип конституційного ладу. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2017. Вип. 23: Серія «Право». С. 53–58.
 6. Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Princeton University Press. Princeton. New Jersey, 1990. 248 p. URL: <https://lanekenworthy.files.wordpress.com/2017/03/reading-espingandersen1990pp9to78.pdf>
 7. Геєць В. Ліберально-демократичні засади: курс на модернізацію України. *Економіка країни*. 2010. № 3. С. 4–20.
 8. Ільчук Л.І. Світовий досвід моделей соціальної політики та їх можливість використання в Україні. URL: <http://ipzn.org.ua/svitovuj-dosvid-modelej-sotsialnoyi-polityky-ta-yih-mozhlyvist-vukorystannya-v-ukrayini/>
 9. Лібанова Е.М. Соціальні проблеми модернізації української економіки. *Демографія та соціальна економіка*. 2012. № 1. С. 5–22.
 10. Овсієнко О.В. Ліберальна модель держави добробуту: економічні передумови реалізації в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: *Економічна теорія та право*. Харків, 2013. № 4. С. 44–53.
 11. Сергієва Л. Формування соціальної політики на рівні національної держави: європейський досвід та Україна. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2008. № 1. С. 202–213.
 12. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики : монографія : До 10-річчя незалежності України. Київ : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, УМВ КНІТШ, 2000. 600 с.
 13. Хома Н.М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 592 с.
 14. Яременко О. Лібералізм, економічна свобода і держава. *Економіка України*. 2010. № 12. С. 4–15.
 15. Сковронський Д.М. Сучасні моделі соціальної держави. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки* : збірник наукових праць. 2016. № 850. С. 264–271.
 16. Севрюков Д.Г. Класифікація моделей соціальної держави Г. Еспін-Андерсена, її критика та подальший розвиток. *Європейські перспективи*. 2012. № 4. Ч. 2. С. 164–168.
 17. Окладна М.Г., Якименко Х.С. Соціальна політика Європейського Союзу: уроки для України. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами І Харків. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті професорів М.В. Яновського і В.С. Семенова, Харків, 27 листоп. 2015 р. : у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 193–199.
 18. Співак В.М. Соціальна, правова держава як фактор розвитку демократичного суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2001. 19 с.
 19. Пищуліна О.М. Шлях до довгострокової соціальної стратегії: на перехресті вибору. *Стратегічні пріоритети*. 2006. № 1. С. 111–118.
 20. Сергієва Л. Формування соціальної політики на рівні національної держави: європейський досвід та Україна. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2008. № 1. С. 202–213.
 21. Якубенко В.М. Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 21 с.
 22. Гончаров П.К. Социальное государство: сущность и принцип. *Вестник Российского университета дружбы народов*. Серия «Политология». 2000. № 2. С. 46–59.
 23. Кирдина-Чэндлер С.Г. Западные и не-западные институциональные модели во времени и пространстве. *Вопросы теоретической экономики*. 2018. № 1 (2). С. 73–88.
 24. Lennartz C. Typologies of welfare state and housing regimes – why do they differ? *Comparative housing research: approaches and policy challenges in a new international era*, Delft University of Technology. March 24–25. 2010. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/260521%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/260521%20(3).pdf)
 25. Kemeny, J. (2006): *Corporatism and housing regimes*, *Housing, Theory and Society*, 23(1). P. 1–18. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14036090500375423?scroll=top&needAccess=true>
 26. Hoekstra J. *Housing and the welfare state: changing perspectives and a research*

- agenda. Conference Paper. January 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/263652816_Housing_and_the_welfare_state_changing_perspectives_and_a_research_agenda/
27. Fahey T. & Norris M. (2011): Housing in the Welfare State: Rethinking the Conceptual Foundations of Comparative Housing Policy Analysis. *International Journal of Housing Policy* Vol. 11. №. 4. 439–452. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616718.2011.626606>
28. Malpass P. (2008): Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*. 23 (1). 1–19. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673030701731100>
29. Stephens M., Lux M., & Sunega P. (2015). Post-socialist housing systems in Europe: Housing welfare regimes by default? *Housing Studies*. 30 (8). 1210–1234. URL: https://pureapps2.hw.ac.uk/ws/portalfiles/portal/8095566/Post_Socialist_Housing_Systems_FINAL.pdf

Кучеренко А. Ю. Институционные модели социального государства и жилищная политика

Осуществляется поиск места постсоциалистических стран в классификации социальных государств. Анализируется проявление черт различных моделей в реальных социально-экономических процессах в Украине. В этом контексте исследуется взаимосвязь между моделью социального государства и его жилищной политикой. Показываются противоречия в формировании и развитии жилищного сектора страны, вызванные необоснованностью и непоследовательностью шагов по его реформированию в соответствии с имеющейся и объективно обусловленной моделью. Как перспективы дальнейших исследований определяются необходимые изменения в государственной жилищной политике Украины.

Ключевые слова: социальное государство, модель, страна, развитие, жилищная политика.

Kucherenko O. Institutional models of welfare state and its housing policy

A search is being made for the place of post-socialist countries in the classification of welfare states. The manifestation of the features of various models in real socio-economic processes in Ukraine is analyzed. In this context, the relationship between the welfare state model and its housing policy is explored. It shows the contradictions in the formation and development of the country's housing sector, caused by the unreasonableness and inconsistency of steps to reform it in accordance with the existing and objectively determined model. As the prospects for further research are determined by the necessary changes in the state housing policy of Ukraine.

Key words: welfare state, model, country, development, housing policy.

Д. С. Мартышин

кандидат наук богословия, доцент,
заведующий кафедрой украиноведения, православия и теологии
Межрегиональной Академии управления персоналом

РЕЛИГИОЗНЫЕ ЦЕННОСТИ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ЦЕРКВИ И ФИЛОСОФИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье проанализирован теологический опыт развития социальной политики христианства, ее культурные, духовно-нравственные и организационные основания, в контексте государственного управления изучены основные идеи социального учения православной церкви. Проведен глубокий богословский анализ существующих представлений о социальной политике христианства и осмыслено социальное служение православной церкви в современном мире. Исследована роль православной церкви в поиске ценностных векторов духовного и социального развития современного общества. Изучены актуальные проблемы социальной политики церкви и ее отношения с государством. В связи с этим актуализируется социальная политика христианской церкви, что стимулирует богословскую науку к поиску религиозных смыслов и ценностей для современного мира и науки.

Ключевые слова: социальная политика церкви, теология, государство, христианство, религия, социальная мысль, наука, философия, политика, социальная доктрина, мораль, духовность, творчество, государственное управление.

Постановка проблемы. Особую актуальность и значимость в государственном управлении приобретает формирование новых теоретико-методологических подходов к определению путей устойчивого развития человека, общества и церковных институтов в условиях масштабных, динамичных социальных изменений и глобальной модернизации. Формирование и разработка таких подходов общественного развития невозможны без опоры на прочный фундамент ценностных ориентиров в политике, экономике и культуре.

На фоне политических потрясений, экономической нестабильности и многих кризисных явлений в жизни украинского общества все более востребованными становятся новые модели социальной работы и социальной политики не только государства, но и религиозных организаций. Вместе с тем приходится констатировать, что научные исследования в этой сфере не привели пока ученых к формированию содержательных целостных концепций социального развития общества и к появлению новых адекватных вызовам времени парадигм

социальной политики христианских церквей Украины.

Церковь, которая на социальном учении христианства выстраивает свое служение, учитывает философско-методологический опыт организации социальной помощи, культурологическое, духовно-нравственное и религиозно-духовное наследие религиозной традиции Украины в условиях модернизации общества.

Анализ последних исследований и публикаций. Отмечая большое количество публикаций, касающихся разнообразных вопросов социальной политики государства в сфере государственного управления, политологии, социологии, социальной работы, философии, должны признать, что часть выполненных на высоком профессиональном уровне теологических исследований, посвященных актуальным проблемам социальной политики церкви, в общей массе работ не очень велика.

Ценным источником по данной проблематике могут служить работы известных украинских ученых. Особо следует отметить современные работы, затрагивающие различные вопросы религиоведения, истории церкви и философии. Так,

например, проведенные В. Бондаренко, Ю. Кальнышем, А. Колодным, А. Саганом, Л. Филипович, Ю. Черноморцем, П. Ярцким исследования влияния церкви на социум позволяют глубже понять духовную и политическую жизнь украинского общества.

В последние годы быстро завоевали популярность среди многих читателей протестантские исследования К. Деянга, Д. Карсона, Д. Милбанка, Ю. Мольмана, Д. Маккалоха, Т. Райта, С. Хаурвакса, Р. Хейза. Пионером исследований вопросов глобализации, секуляризации, религии по праву следует признать Хосе Казанову – профессора факультета социологии Джорджтаунского университета (США).

Большим пробелом в управленческой литературе является отсутствие основанных на последних достижениях науки обобщающих трудов по истории социального учения церкви, написанных с позиций конструктивного диалога науки и религии. Задачи поиска духовных основ национальной идеи государственного строительства требуют укрепления источниковедческой базы научно-богословских работ, посвященных государственной проблематике, привлечения к этой работе более широкого круга специалистов, в первую очередь государственных управленцев, социологов, философов, политологов и историков.

Острота социальной проблематики современного общества, активизация социального служения церкви ставят перед государственным управлением необходимость дальнейшего глубокого изучения проблем социальной доктрины христианства.

Стремясь донести голос современных богословов и известных религиозных мыслителей, церковная наука интегрирует их знания в государственное управление. Необходимо отметить тех христианских теологов, работы которых использованы в формировании социальной политики православной церкви. Богословские работы всесвятейшего патриарха Варфоломея I (Архондониса), патриарха Филарета (Денисенко), патриарха Кирилла (Гундяева), митрополита Владимира (Сабодана), митрополита Епи-

фания (Думенко), архиепископа Антония (Паканича), архимандрита Кирилла Говоруна, протоиерея Владислава Свешникова, протоиерея Виталия Косовского, протоиерея Николая Балашова, протоиерея Всеволода Чаплина, священника Павла Бочкова являются существенными и актуальными в направлении изучения основных векторов социальной политики православной церкви [1; 4; 5–8].

Весомый вклад в разработку методологии социальной политики церкви внес епископ Гавриил (Кризина) [1]. Для священнослужителей, занимающихся проблемами социальной политики церкви, характерно стремление включить в нее вопросы социального учения церкви, философии, пастырской психологии, а также государственного управления, политологии, философского прогнозирования и социологии.

Современная этическая проблематика и вопросы влияния религии на ценностные основания обустройства современного общества фундаментально проработаны религиозной этикой, социальной доктриной церкви. Обращаясь к работам религиозных мыслителей, исследователь найдет ответы на самые важные вопросы современной христианской этики. Размышляя над политическими реалиями современного мира, православные исследователи изучают труды таких известных украинских ученых: Н. Бидзюры, Н. Головатого, Г. Щёкина, А. Радченко, В. Пасичника, Ю. Сурмина, Н. Сенченко, Е. Романенко и ряда других исследователей, монографии, книги, статьи, доклады и учебники которых востребованы государственным управлением [3; 9].

Таким образом, анализ научно-богословских работ по вопросам социальной политики церкви позволяет сделать вывод о постоянном росте научного и практического интереса к проблемам социальной доктрины христианства.

Цель статьи – проанализировать предметное поле социальной политики христианства в контексте взаимодействия государства и церкви. Установлено, что социальная политика православной церкви объединяет в себе теоретико-практический, аналитический, психотера-

певтический, морально-нравственный, духовный и социальный аспекты социальной помощи человеку. Социальная политика христианства состоит из определенных уровней мировоззренческой культуры, в частности от обыденно-практического восприятия жизни до богословского и философского осмысления бытия.

Изложение основного материала.

Социальная политика церкви объединяет в себе теоретико-практический, аналитический, психотерапевтический, морально-нравственный, духовный и социальный аспекты социальной помощи человеку. Известно, что социальная политика церкви позволяет максимально использовать неопределенный потенциал христианства для сохранения духовной и социальной стабильности в обществе и создания необходимых предпосылок для социально-экономического развития страны в условиях глобализации. В то же время в богословской и управленческой литературе этим важным вопросам уделялось недостаточно внимания, с богословских позиций исследовались преимущественно вопросы экклесиологии (учение о церкви) [2, с. 223].

В политологических работах, посвященных церковным организациям, исследовались лишь исторические аспекты социального служения и виды благотворительной деятельности церкви. Как следствие недостаточного внимания со стороны государственного управления, в частности политологии, методика, принципы и модели социальной политики церкви в условиях модернизации остаются недостаточно определенными и изученными мало. Необходимо признать, что в большинстве случаев деятельность социальных служб и благотворительных церковных организаций регулируется самостоятельными решениями отдельно взятых церковных иерархов, священников или меценатов, которые объединены одним богословским представлением о социальном служении церкви.

Богословский анализ истории становления социальной политики церкви как науки говорит о том, что активная социальная миссия церкви, благотворительная деятельность христианства

и богословское видение человека создают предпосылки к формированию науки «Социальная политика церкви» в области междисциплинарных отношений. Светские специалисты в сфере государственного управления, социальной политики, социальной философии, социологии, социальной работы должны использовать данные не только социальной психологии, философии, социологии, но и христианского богословия [1; 3; 10; 11]. Церковные исследователи социальной сферы изучают не только человека, но и его поведение в обществе, отношение к церкви, пытаются понять духовные основы личности, важные аспекты христианского мирозерцания, влияющие на внутренний мир личности и ценностные ориентиры всего социума.

Многозначность понятия социальная политика церкви сводится к таким смысловым оттенкам:

- область богословского, философского и социального знания;
- духовный и социальный опыт церкви в помощи человеку;
- методология и искусство решения сложных жизненных задач в свете христианской теологии;
- нахождение выхода из сложной жизненной ситуации и поиск путей преодоления кризиса;
- процесс социальной деятельности и помощи человеку;
- люди и организации, предоставляющие социальную помощь.

Таким образом, социальная политика церкви является составной частью общей священной миссии церкви в мире, относящейся к социальной сфере бытия человека: целенаправленная деятельность церковных организаций (синодальных отделов, епархий, монастырей, церковных приходов, священнослужителей, социальных работников, братств, сестринств, волонтеров, социальных центров помощи, богоделен) в разработке и реализации социальных программ, непосредственно касающихся человека, его положения в обществе. Социальная политика церкви предназначена аккумулировать богословский опыт церкви и общества в служении человеку, фокусировать внимание совре-

менной науки на духовных и социальных потребностях человека.

Изучая основы социальной политики церкви, необходимо рассмотреть несколько основных и важных принципов: социальной ответственности перед Богом, церковью, обществом и человеком; социальной справедливости в жизни общества и государства; социального партнерства между церковью, государством и гражданским обществом; социальных гарантий в жизни социума.

Задачи социальной политики церкви охватывают стимулирование активной социальной деятельности христианского общества (проповедь, работа со СМИ, миссионерство, социальная работа), усиление трудовой мотивации христианина (всесторонняя профессиональная деятельность, просвещение, наука, образование, бизнес, меценатство), в диалоге с государством – обеспечение должного уровня жизни и социальной защиты населения, сохранение культурного и природного наследия, укрепление национального самосознания, духовной самоидентичности и религиозной самобытности.

Таким образом, социальную политику церкви необходимо рассматривать как интегральную парадигму, богословскую систему христианской социологии, социальной доктрины христианства, социального учения церкви, разветвленную сеть профессиональной помощи человеку, реабилитационную политику, мобилизацию всех человеческих ресурсов, достижение поставленных целей и базовое удовлетворение потребностей человека.

Для преодоления негативных последствий кризисных явлений в жизни общества необходима не только выверенная социальная политика государства, но и духовно-моральная мобилизация общества. В критических ситуациях, как правило, не все решают деньги, финансовые потоки, экономические программы, а скорее решимость социума дает возможность преодолевать трудности, вызовы и препятствия.

Важно отметить, что подходы церкви к социальной политике опираются на фундаментальные богословские знания о человеке, его природе и социуме.

Вполне очевидно, что современная социальная политика церкви не только оценивает свой собственный потенциал, свои ресурсы, возможности и перспективы, но и обращается к современной науке (государственное управление). Православие вместе с современным человеком ищет ответы на вопросы, «как преодолеть бедность», «как уменьшить разрыв между богатыми и бедными», что «может сделать Церковь», чтобы успешно урвать социальные болезни общества.

Это требует новых научных подходов, разрабатываемых в церковной науке и социальной практике церковных учреждений. В наше время понятия «социальное служение», «социальная политика», «социальная работа» являются многозначными и широко употребляемыми как в социальной науке, так и в практике повседневной церковной жизни.

Отметим, чтобы познать предмет социальной политики церкви, нельзя ограничиться только кругом церковных явлений, которые знакомы каждому православному христианину из собственных духовных, молитвенных переживаний и практических наблюдений. Чтобы составить всестороннее представление о том, что такое «социальная политика церкви», и изучить предметное поле социального служения церкви, необходимо сконцентрировать исследовательское внимание на достижениях современной науки. Таким образом, исходя из определений специалистов, ученых, миссия социальной политики церкви заключается в предоставлении всем людям возможности полностью реализовать свой потенциал и улучшить свою жизнь в свете библейского откровения, христианского учения о человеке и обществе [11, с. 123–124].

Важно осознать, что социальная политика церкви сосредоточена не только на решении проблем, кризисных явлений, но и на формировании благоприятных условий для всестороннего развития личности и утверждении позитивных изменений в социуме. На сегодняшний день социальная политика является интегративной, динамичной и развивающейся дисциплиной не только в светской науке, но и в церковной среде.

Исходя из вышеприведенной информации, можно сказать о том, что церковь помогает человеку преодолевать социальные и психологические конфликты, выходить из кризисных и стрессовых ситуаций, решать сложные эмоциональные и психологические проблемы. В сфере учения церкви находятся не только теоретические вопросы социальной несправедливости, нужды и бедности, проблемы алкоголизма и наркомании, насилия и дискриминации, но и практические аспекты разрешения этнических и национальных конфликтов. Безработица, инвалидность, одинокая старость, жилищные проблемы – все эти проблемы находятся в поле зрения христианской общественности. Еще раз вынуждены сказать о том, что сегодня разветвленной социальной работой занимаются не только государство, общественные, благотворительные и другие организации, но и церковные учреждения.

Выводы и предложения. С нашей точки зрения, проведенный анализ сути социальной политики православной церкви создает прочную основу для богословской рефлексии и междисциплинарного взаимодействия со светской наукой. Анализируя и обобщая взгляды церковных и светских ученых по теории социальной политики (государственное управление, социальная работа, социология, педагогика), характеризуя социальный статус социального служения церкви как многоаспектную категорию, подчеркнем такое: во-первых, социальная политика церкви имеет общий характер, включая социальную политику государства, жизнь общества и разносторонние интересы личности; во-вторых, социальная политика церкви изучает общие и частные устремления человека, закономерности и особенности разнообразных общественных отношений; в-третьих, социальная политика церкви не может быть реализована без гуманизма и жертвенного служения ближнему.

Список использованной литературы:

1. Гавриїл (Я.В. Кризина), архім.; Діонісій Мартишин, прот. Соціальне служіння

Православної Церкви в умовах викликів сучасного світу: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 254 с.

2. Гавриїл (Я.В. Кризина), еп.; Діонісій Мартишин, прот. Вступ до православної теології: Посібник. 2-ге вид., перероб. І допов. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 296 с.
3. Головатий М.Ф. Людина і політика: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. 352 с.
4. Епіфаній (Думенко), митрополит. Соціальне служіння – один із пріоритетних напрямів діяльності Української Православної Церкви Київського Патріархату. *Православний вісник Київського Патріархату*. 2018. Травень. № 5. С. 48–50.
5. Мартишин Д. С. Діалог Української Православної Церкви та суспільства у процесі політичних трансформацій України: монографія. Київ: ДП «Вид. Дім «Персонал», 2017. 272 с.
6. Олександр (Драбинко), митрополит Переяслав-Хмельницький і Вишневський. Українська Церква: шлях до автокефалії. До дискусій навколо канонічного статусу, богослужбової мови та історії Української Церкви. Київ: Фонд пам'яті Блаженнішого Митрополита Володимира, ДУХ І ЛТЕРА, 2018. 684 с.
7. Основи соціальної концепції Української Православної Церкви. Київ: Інформ. вид. центр УПЦ, 2002. 80 с.
8. Пеций Михаил, прот., Мартышин Дионисий, прот. Современные проблемы христианской философии истории: учебное пособие. Киев: ДП «Изд. дом «Персонал», 2016. 124 с.
9. Радченко О.В., Пробийголова С.В., Пробийголова Н.В. Практикум з історії політичної думки України : навчальний посібник. Харків: Асоціація докторів державного управління. Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. 352 с.
10. Раметов И.А., Мартышин Д.С. Вклад русской религиозной философии в развитие социального учения Православной Церкви. Киев: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. 124 с.
11. Чопей Богдан, Мартышин Дионисий, протоиерей. Основы социального учения Русской Православной Церкви : учеб. пособие. Київ: Духовно-просветительский Центр имени Святых Апостолов, ДП «Издательский дом «Персонал», 2013. 306 с.

Мартишин Д. С. Релігійні цінності в соціальній політиці церкви і філософії державного управління

У статті проаналізовано теологічний досвід розвитку соціальної політики християнства, її культурні, духовно-моральні та організаційні основи, в контексті державного управління вивчено основні ідеї соціального вчення православної церкви. Проведено глибокий богословський аналіз уявлень про соціальну політику християнства та осмислено соціальне служіння православної церкви в сучасному світі. Досліджено роль православної церкви у пошуку ціннісних векторів духовного і соціального розвитку сучасного суспільства. Вивчено актуальні проблеми соціальної політики церкви, насамперед її відносини з державою. Так, актуалізується соціальна політика християнської церкви, що стимулює богословську науку до пошуку релігійних смислів і цінностей для сучасного світу і науки.

Ключові слова: соціальна політика церкви, теологія, держава, християнство, релігія, соціальна думка, наука, філософія, політика, соціальна доктрина, мораль, духовність, творчість, державне управління.

Martyshyn D. Religious values in the social policy of the Church and the philosophy of public administration

The article analyzes theological experience of development of the social policy of Christianity, its cultural, spiritual and moral and organizational foundations, the main ideas of the social teachings of the Orthodox Church are studied in the context of public administration. A deep theological analysis of the existing representations about social policy of Christianity has been carried out and the social ministry of the Orthodox Church in the modern world has been comprehended. The role of the Orthodox Church in the search for the value vectors of spiritual and social development of modern society has been studied. Actual problems of the social policy of the Church and, above all, its relations with the state have been studied. Concerning this, the social policy of the Christian Church is being actualized which, in turn, stimulates theological science to search for religious meanings and values for the modern world and science.

Key words: social policy of the Church, theology, state, Christianity, religion, social thought, science, philosophy, politics, social doctrine, morals, spirituality, creativity, public administration.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.072.22(477)

Т. В. Матієнко

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри психології та педагогіки
Одеського державного університету внутрішніх справ

ДЕТЕРМІНАНТИ ВИНИКНЕННЯ ТА ПРОЯВУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Статтю присвячено актуальним питанням професійної діяльності державних службовців. У разі позитивного впливу професійна діяльність дозволяє реалізувати свої здібності, розкрити особистісний потенціал. Несприятливий перебіг професійного розвитку проявляється зовні у зниженні продуктивності праці, працездатності, а також у негативних змінах психічних якостей людини, у втраті ціннісних орієнтацій у праці. Порушення професійної діяльності, як правило, пов'язані з наявністю у фахівця психічного стану втоми, з утратою трудових умінь і навичок. Отож, відбувається зупинка, розрив у професійній діяльності, знижується продуктивність праці.

Ключові слова: професійна діяльність, психічні якості людини, психологічні бар'єри, професійна деформація.

Постановка проблеми. Економічні, політичні, соціально-культурні перетворення та зміни у всіх сферах державно-управлінської діяльності, девальвація традиційних цінностей владних структур зумовлюють актуальність формування нової парадигми специфіки, місця і ролі професійної діяльності державних службовців.

Така необхідність посилюється ще й кадровими проблемами у сфері державної служби. Чимало державних службовців професійно погано підготовлені до виконання функцій держави у нових умовах. Значна частина кадрів, які здобули професійний досвід у період адміністративно-командного устрою, не зовсім здатні працювати в умовах різних форм власності і конкуренції на вільному ринку праці. Багато фахівців стали частиною процесу «відтоку мозків» або перейшли працювати у комерційні структури. Новопризначені керівники нерідко за два-три роки змінюють декілька керівних посад без повноцін-

ного освоєння. Невиправдано зросла за короткий час чисельність державних службовців. Дотепер не створено правових, етичних, управлінських механізмів перешкодження взаємопроникненню інституту чиновництва та комерційних структур. Під впливом політичної нестабільності органи державної влади, кадровий апарат перебувають у постійній зміні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Уперше в наукову термінологію поняття деформації введено в механіці, зважаючи на вивчення змін форми й розмірів тіла під впливом механічних сил. Формами деформації є розтягнення, стискання, згинання, скручування. У біології, фізіології та медицині категорія «деформація» використовується для пояснення механізму природного або штучного відхилення органу чи системи від норми, внаслідок чого можуть змінюватися особливості його функціонування.

На початку ХХ ст. П. Сорокін увів у науковий обіг поняття «професійна деформація», яку він визначав як об'єктивне явище, що виникає в процесі трудової

діяльності та пов'язане з появою в особистості деяких рис, що шкодять самій трудовій діяльності [3]. Проблемні питання, пов'язані з вивченням впливу професійної діяльності на людину та її стан, розглядали у своїх працях такі дослідники, як Л. Аболін, О. Бандурка, Б. Бовін, В. Воловіч, О. Леонтьєв, В. Медведєв, С. Рябов, О. Тімченко, Т. Форманюк, З. Шайхлисламов та ін.

Мета статті. Важливість цього питання зумовлюється необхідністю аналізу алгоритмів поведінки людини у складних життєвих ситуаціях, стресових станах або за особливих обставин професійної діяльності.

Із позиції психологічної науки, професійна деформація визначається як поява в особистості під впливом деяких особливостей професійної діяльності психологічних змін, які починають негативно впливати на здійснення ділової активності, психологічну структуру самої особистості [1].

Виклад основного матеріалу. Акмеологічний напрям наукових досліджень визначає професійну деформацію як комплекс специфічних змін окремих якостей працівника, який уміщує гіпертрофію професійно важливих рис, трансформацію у свою протилежність, актуалізацію і розвиток соціально негативних рис, пригнічення та атрофію якостей, що суб'єктивно оцінюються як другорядні або зайві, дисгармонію та спотворення співвідношення і взаємодії окремих якостей та груп [2].

Такі процеси призводять не лише до змін зовнішньої атрибутики державної служби, але й до зміни психологічних установок. Щоб адекватно сприйняти останні, державні службовці мусять мати високий рівень професіоналізму та бути зацікавленими в ефективності своєї діяльності. Цьому не сприяє чинна система службового просування і соціального захисту державних службовців.

Також відсутним є брак загальної та професійної культури, досвіду демократичного управління за умов ринкової економіки. Досить поширеним явищем залишається неефективність управлінських рішень, відсутність у державних службовців чіткої мотивації до праці. Наявними є високий ступінь бюрократизації державної служби та низький рівень довіри гро-

мадян до влади [6]. Головна ж проблема полягає у загостренні суперечності між застарілими засобами управлінської діяльності та об'єктивними вимогами сучасного етапу розвитку українського суспільства.

Соціальний аспект професійної діяльності перехідного періоду характеризується зламом однієї системи цінностей і поступовим утвердженням іншої, що посилює в суспільстві конфлікти й напруження. Порушення чіткого взаємозв'язку цінностей та орієнтацій із соціальною структурою суспільства породжує неадекватність реакції на потік інновацій. Посилюється не тільки міфологізація свідомості, але й парадоксальність реагування на дійсність, невідповідність поведінки до нових соціальних реалій [6; 7]. В умовах такої соціальної розбалансованості суспільства зростає тиск на моральність службовців, соціальне становище, що постійно ставить їх перед необхідністю морального вибору між різними суперечливими та конфліктними позиціями людей та організацій, які апелюють до влади й чекають від чиновника нових творчих рішень [7]. Виникають радикальні зміни не лише в ціннісних орієнтаціях, але й у світогляді та соціальному становищі службовців, що посилює соціальну й моральну напруженість, необхідність свідомого вибору, відповідальність в ухваленні рішень, а також посилює відчуження, що породжує формалізм у виконанні обов'язків та ігнорування принципів державно-службової діяльності [4].

При цьому одним із перспективних завдань діяльності державних службовців залишається вирішення довгострокових завдань, що стосуються досягнення рівня та якості життя суспільства відповідно до національних культурних ідеалів і стандартів економічно розвинених країн світу [7]. Під час вирішення цього завдання авторитет, ефективність і результативність праці державних службовців може значно зрости за умови коректного, уважного й адекватного ставлення до відвідувачів та підлеглих.

Сукупність названих вище проблем посилює неспроможність державного апарату розв'язувати назрілі питання. Це породжує певну деморалізацію, параліч діяльності й викликає «синдром втоми»

від реформаційних перетворень. Складні політичні й соціально-економічні суперечності, що склались, породили низку деформацій соціального та морального статусу держслужбовця й призвели до низки негативних змін у його свідомості й поведінці. Значною мірою відбулось соціально-моральне виродження частини службовців [10, с. 123].

Саме це і викликало підвищений інтерес дослідників до людини як суб'єкта праці в умовах змін, які відбуваються з особою в процесі виконання професійної діяльності. Особливий інтерес викликали особи, які під час виконання своїх професійних обов'язків тісно спілкуються з людьми. Вивчалось як позитивне значення трудової діяльності, механізми й умови ефективної професіоналізації, так і негативні психічні стани в процесі праці, спілкування, взаємодії (стомлення, стрес). Стан знемоги, виснаження з відчуттям власної неспроможності дозволив науковцям говорити про професійне «вигоряння» особи.

Аналіз його конкретних досліджень дав змогу виділити три основних чинники, які відіграють суттєву роль у цьому синдромі, зокрема індивідуальний, рольовий і організаційний. Розкриємо зміст кожного з них нижче.

Індивідуальний чинник умовно можна розділити на соціально-демографічний та психологічний.

З усіх соціально-демографічних характеристик найбільш тісний зв'язок із професійним «вигорянням» має вік і професійний стаж державного службовця. Молодші за віком більш схильні до професійного «вигоряння», що пояснюється емоційним шоком, який вони відчувають під час зіткнення з реальністю під час виконання службових обов'язків. Позитивна кореляція професійного «вигоряння» з віком зумовлена його відповідністю до професійного стажу на державній службі. Якщо ж ідеться про межу 45–50 років, то вік починає справляти самостійний вплив, унаслідок чого безпосередній зв'язок перетворюється нерідко у зворотній. Поява негативної кореляції пояснюється віковими переоцінкою цінностей і видозмінами внаслідок особистого росту ієрархії мотивів. У разі незадоволення кар'єрним

зростанням, професійний стаж державних службовців сприяє розвитку професійного «вигоряння». Таким чином, воно може розвиватися як у державних службовців із великим стажем роботи, так і в молодих спеціалістів, які тільки починають свою професійну діяльність. Проте рівень професійного «вигоряння» державних службовців із великим стажем роботи зумовлений тривалою дією професійних стресів, а молодих службовців – ухваленням у нову професійну сферу.

Взаємозв'язок між статтю людини й професійним «вигорянням» полягає у тому, що чоловіки більше піддаються процесу професійного «вигоряння», ніж жінки. Установлено, що чоловіки більш схильні до деперсоналізації, а жінки – до емоційного виснаження. Це пов'язано з тим, що в чоловіків переважають інструментальні цінності, жінки ж більш емоційно чуйні. Ризик піддатися професійному «вигорянню» залежить від того, наскільки виконувани працівниками функції відповідають статево-рольовій орієнтації. У дослідженнях установлено, що чоловіки більш чутливі до впливу стресорів тоді, коли потребують від них демонстрації власне чоловічих якостей (фізичні дані, відвага, емоційна стриманість, демонстрація своїх досягнень). Жінки ж більш чутливі до стресових факторів під час виконання обов'язків, які потребують від них співчуття, здібностей до виховання, вміння підпорядковуватись.

З іншого боку, жінка, яка працює, підпадає під вищі робочі перевантаження, ніж чоловік, через додаткові домашні й сімейні обов'язки. Це свідчить про наявність зв'язку між сімейним станом та професійним «вигорянням». Доведено також, що більш схильні до професійного «вигоряння» неодружені службовці (особливо чоловічої статі). При цьому холостяки більше ризикують професійно «вигоріти», ніж розлучені чоловіки.

Є також зв'язок між рівнем освіти й ступенем професійного «вигоряння» державних службовців. Спричиняти його можуть завищені вимоги службовців із більш високим рівнем освіти. Однак така тенденція спостерігається тільки щодо деперсоналізації, а емоційне виснаження не залежить

від цього фактора. Вплив інших соціально-демографічних змінних на професійне «вигоряння» – етнічної й расової ознаки, місця проживання, соціально-економічного статусу, рівня зарплати – вивчався набагато менше.

Дослідження зв'язку психологічних чинників із професійним «вигорянням» – важлива площина вивчення цього синдрому. Важливо зазначити, що психологічні чинники значно впливають на розвиток професійного «вигоряння». Службовці з високим ступенем особистісної витривалості мають низькі значення емоційного виснаження й деперсоналізації та високі професійні досягнення.

Є також зв'язок між професійним «вигорянням» й індивідуальними стратегіями опору йому (стилем опору): високий рівень професійного «вигоряння» виникає під час використання пасивних тактик опору стресу, низький – під час активної протидії стресу. На рівень професійного «вигоряння» впливають також гендерні відмінності під час використання стратегій опору. Жінки продуктивніше використовують стратегії уникнення стресових ситуацій.

Особливості й причини професійного «вигоряння» розрізняють залежно від типу психіки людини. Працівники-екстраверти цілеспрямовані, вміють працювати в команді, люблять життя в усіх його проявах, але дуже залежать від думки оточення. Відчуваючи негативну реакцію колег на свою працю або відсутність підтримки, легко піддаються стресам і, як наслідок, професійному «вигорянню». Інтроверти теж піддаються професійному «вигорянню», але з інших причин. Глибокий інтроверт далекий від реальності, він мрійник і фантазер. Суспільні цінності видаються йому дивними і неоднозначними. Він не вміє налагоджувати стосунків, тому його місце – індивідуальна діяльність. Проблема інтроверта в тому, що, маючи на все власну думку, він не обговорюватиме своїх проблем з іншими, тоді як тривалий внутрішній діалог закінчується психічним розладом.

Поповнює цей список авторитаризм і низький рівень емпатії. В. Орел указує, що розвитку професійного «вигоряння» також сприяють схильність до емоційної холодності та до інтенсивного переживання нега-

тивних обставин професійної діяльності, слабка мотивація емоційної віддачі [9].

У низці досліджень виявлено негативну кореляційну залежність між компонентами професійного «вигоряння» і самооцінкою [5]. Низька самооцінка сприяє професійному «вигорянню» та може бути відображенням факторів навколишнього середовища, що сприяють професійному «вигорянню».

Близьким за змістом до дослідження є вивчення взаємозв'язку між професійним «вигорянням» і психологічними станами індивіда, зокрема агресивністю, тривожністю, сенситивністю, емоційною чутливістю. У його межах встановлено позитивний зв'язок між професійним «вигорянням» й агресивністю та тривожністю, а негативний – із почуттям групової згуртованості [5].

Сприяють розвитку професійного «вигоряння» соціальна незахищеність, невпевненість у соціально-економічній стабільності та інші негативні переживання, пов'язані із соціальною несправедливістю. У напружених суспільних обставинах у більшості державних службовців зростає потреба у соціальній підтримці. Її відсутність призводить до негативних переживань і виникнення мотиваційно-емоційної деформації особистості, тому можна припустити, що між соціальною підтримкою та рівнем розвитку професійного «вигоряння» є зв'язок. Державні службовці, рівень підтримки яких із боку керівників і колег високий, менше схильні до професійного «вигоряння», у них рідше трапляється деперсоналізація і редукція особистих досягнень.

Рольовий чинник, що охоплює явища рольової конфліктності, рольового перевантаження та рольової невизначеності, безпосередньо провокує «професійне вигоряння».

Рольова конфліктність є сукупністю суперечливих вимог до державного службовця, за яких різні соціальні ролі, які виконує державний службовець, стають несумісними одна з одною.

Рольова невизначеність полягає у не зовсім чітко сформульованих вимогах до професійної діяльності державного службовця.

Рольова перевантаженість виникає тоді, коли рольові сподівання переважають індивідуальні можливості державного службовця та його мотивацію до виконання завдання.

Рольовий конфлікт і рольова невідповідність позитивно пов'язані з усіма складниками професійного «вигоряння» (емоційним виснаженням, деперсоналізацією, редукцією професійних досягнень). Нечітка або нерівномірно розподілена відповідальність за професійну діяльність пришвидшує розвиток професійного «вигоряння» навіть за істотно низького робочого навантаження. Із метою запобігання такій ситуації необхідно чітко розподіляти службу відповідальність.

Також сприяє розвитку професійного «вигоряння» неузгодженість спільних зусиль, відсутність інтеграції дій, конкуренція, тоді як успішний управлінський результат залежить від злагоджених дій усього колективу. Серед професійних стресорів, що спричиняють розвиток професійного «вигоряння», значне місце займають обов'язковість роботи у чітко визначеному режимі та велика емоційна насиченість процесу взаємодії.

Головною ж причиною професійного «вигоряння» є психологічна перевтома. Коли внутрішні і зовнішні вимоги тривалий час переважають над ресурсами людини, то порушується стан рівноваги, який неминуче призводить до професійного «вигоряння».

Синдром професійного «вигоряння» прийнято розглядати як один зі способів психологічного захисту особи від професійної деформації. У цьому контексті основна причина розвитку професійного «вигоряння» – невідповідність між рівнем розвитку особи та вимогами до її професійної діяльності, завищеними вимогами керівника до працівника та реальними можливостями останнього. Часто професійне «вигоряння» провокується невідповідністю між прагненням державних службовців до самостійного пошуку способів і методів досягнення визначених результатів і жорсткою, нерациональною політикою організації робочого процесу в органах державної влади, в результаті якої у працівників виникає відчуття марності своєї діяльності та розвивається безвідповідальність.

До професійного «вигоряння» також може призвести відсутність належної винагороди за роботу, що сприймається службовцем як невизнання його праці. На цьому тлі виникає емоційна апатія, відчуття зниження професійної значимості та несправедливого ставлення до нього.

Організаційний чинник розвитку синдрому професійного «вигоряння» у сфері державної служби пов'язаний із наявністю напруженої психоемоційної діяльності, дестабілізуючої організації професійної активності (нечітка організація і планування праці, недостатність засобів праці, бюрократичні моменти, наднормова праця, конфлікти), що створює неблагополучну психологічну атмосферу. До елементів цього чинника необхідно віднести також умови середовища праці, зміст роботи й соціально-психологічні фактори.

Умови середовища праці. Зв'язки між професійним «вигорянням» та організаційними факторами державної служби виникають на основі об'єктивного змісту останніх, можливості кількісного виміру та однозначності трактування. Розвиток професійного «вигоряння» у сфері державної служби стимулюють підвищені навантаження, робота понад установленний час, ненормована тривалість робочого дня.

Знижують рівень професійного «вигоряння» державних службовців перерви у роботі. Проте цей ефект має тимчасовий характер: процес професійного «вигоряння» відновлюється частково через три дні після повернення до роботи й повністю – через три тижні.

Зміст праці містить у собі кількісні та якісні показники роботи державних службовців із людьми, зокрема кількість прийнятих громадян, частоту взаємодії, ступінь глибини контакту тощо.

Наявність позитивного зв'язку між цими показниками та рівнем професійного «вигоряння» підтверджується сучасними дослідженнями [8]. Серед них П. Влерик доведено, що тривалий контакт з одним клієнтом протягом робочого періоду може сприяти розвитку професійного «вигоряння» [11]. Чим глибший контакт із людиною та гостріша проблема, щодо якої він виникає, тим вища вірогідність роз-

витку професійного «вигоряння». Посилює ризик поєднання гостроти проблеми з мінімізацією успіху в ефективності її вирішення.

Важливим фактором нейтралізації описаної вище ситуації є незалежність державного службовця у своїй професійній діяльності та його самостійність в ухваленні управлінських рішень. Установлено, що між цими показниками та професійним «вигорянням» виникає негативна кореляційна залежність.

Одним із найважливіших факторів професійного «вигоряння» є соціально-психологічні взаємини по вертикалі та горизонталі в органах державної влади. При цьому інтраперсональні конфлікти (по горизонталі) є психологічно більш безпечними, ніж конфлікти з керівництвом (по вертикалі). Вирішальну роль у таких відносинах відіграє соціальна підтримка з боку колег, керівників, родини, друзів тощо. Вона може бути своєрідним буфером між стресорами й результатами професійної діяльності державних службовців. Найтісніший зв'язок соціальної підтримки виникає із такими компонентами професійного «вигоряння», як емоційне виснаження та деперсоналізація.

Значимою для державних службовців є підтримка керівництва. Службовці, які отримують таку підтримку, можуть краще опиратися стресовим впливам, тому менш схильні до професійного «вигоряння».

У межах соціально-психологічної взаємодії в колективі по вертикалі на схильність до професійного «вигоряння» у сфері державної служби впливає стиль керівництва: демократичний стиль менше сприяє виникненню професійного «вигоряння», ніж авторитарний чи тоталітарний.

Соціальна підтримка колег й інших референтних груп також є важливим чинником запобігання професійному «вигорянню».

Отже, ми визначили перелік чинників професійного «вигоряння», розкрили зміст та встановили, що дія поширюється на всю сферу державної служби, проте ступені професійного «вигоряння» відрізняються у державних службовців залежно від категорії.

Порівняльний аналіз професійного «вигоряння» представників різних кате-

горій державних службовців свідчить про його зумовленість цілим комплексом професійних факторів. Тому можна припустити, що на кожен окремий фактор професійного «вигоряння» впливає соціальний статус професії, її престиж у суспільстві й інші характеристики.

Проте питання основоположної причини виникнення професійного «вигоряння» залишається відкритим. Достеменно лише встановлено, що професійне «вигоряння» формується на тлі поєднання особистісних характеристик та особливостей професійної діяльності та є результатом невідповідності між рівнем розвитку особистості та вимогами до реалізації нею професійної діяльності. Зростання ступеня цієї невідповідності підвищує ймовірність виникнення професійного «вигоряння».

Розрізняють шість сфер невідповідності:

1) між вимогами до працівника і його ресурсами;

2) між прагненням працівника до самостійності у своїй роботі і нераціональною політикою організації робочої діяльності та контролю за нею у органах державної влади;

3) праці й винагороди за неї, що сприймається працівником як невизнання його роботи;

4) особистості й роботи через втрату почуття позитивної взаємодії з іншими людьми у сфері державної служби та виникнення формальних соціальних контактів, постійні й нерозв'язані конфлікти у колективі, зменшення ймовірності соціальної підтримки;

5) між особистістю й роботою через деформовані уявлення про справедливість на роботі чи її відсутність, унаслідок чого не відбувається визнання й закріплення самоцінності службовця;

6) між етичними принципами особистості й робочими вимогами.

Висновки і пропозиції. Таким чином, професійне «вигоряння» є складною, багаторівневою симптоматикою душевних утрат унаслідок тривалої психічної напруженості в емоційно або когнітивно складних ситуаціях професійної взаємодії з іншими людьми. Так, виникає психічне (суб'єктивне) або ж фізичне неблагополуччя, знижується або втрачається ділова

активність і працездатність, зникає сенс життя та задоволення ним.

Професійна деформація проявляється в негативних змінах стереотипів поведінки, професійних звичок, стилю спілкування, навичок, через що ускладнюється успішна реалізація професійної діяльності. Сучасна державна служба – це особливий державно-правовий і соціальний інститут, що встановлює та регулює відносини держави з її службовцями, тобто особами, професією яких є діяльність за дорученням і від імені держави реалізувати її мету та функції. Державна служба – це водночас інститут, діяльність і система правил роботи щодо виконання функцій держави, це сукупність персоналу, який може якісно виконувати ці функції, це професійна діяльність, якою можуть займатися тільки особи з відповідною освітою, професійною підготовкою, а також із належним морально-психологічним рівнем.

На тлі названих вище проблем функціонування інституту державної служби необхідним є вивчення державних службовців як особливої соціальної групи зі специфічними соціально-психологічними характеристиками, адже лише за такої умови можна провести глибокий аналіз трансформаційних процесів у системі державного управління та визначити шляхи покращення та вдосконалення.

Список використаної літератури:

1. Андросюк В.Г., Казміренко Л.І., Медведєв В.С. Професійна психологія в органах внутрішніх справ. Загальна частина: Курс лекцій. Київ: УАВС, 1995. 218 с.
2. Безносів С.П. Профессиональная деформация личности. Санкт-Петербург: Речь, 2004. 272 с.
3. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.07 / Нац.юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2006. 40 с.
4. Василевська Т.Е. Специфіка моральних відносин у сфері державної служби. *Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми*. Київ: Вид-во Міленіум, 2003. С. 268–288.
5. Куфлієвський А.С. Соціально-психологічні детермінанти розвитку синдрому «выгорання» серед працівників пожежно-рятувальних підрозділів Міністерства надзвичайних справ України: Дис... канд. психол. н.: 19.00.09, Університет цивільного захисту України. Харків, 2006. 151 с.
6. Нинюк І.І. Управлінські особливості формування професійної культури державних службовців. *Збірник наукових праць УАДУ* [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. Київ: Вид-во УАДУ, 2003. Вип. 1. С. 251–258.
7. Нинюк М. Сутність етики державного службовця України та проблеми її формування. *Вісник УАДУ*, 1997. № 3–4. С. 44–50.
8. Орел В.Е. Исследование феномена психического «выгорания» в отечественной и зарубежной психологии. *Проблемы общей и организационной психологии*. Ярославль, 1999. С. 76–97.
9. Орел В.Е. Феномен «выгорания» в зарубежной психологии: эмпирические исследования. *Журнал практической психологии и психоанализа*. 2001. № 3. С. 24–32.
10. Розвиток культурного потенціалу державних службовців в Україні: Наук. пр. [За заг. ред. В.А. Ребкало]. Київ; Житомир: Полісся, 2002. 244 с.
11. Vierick P. Burnout and work organization in hospital wards: A cross-validation study. *Work and Stress*. 1996. V. 10 (3). P. 257–265.

Матиенко Т. В. Детерминанты возникновения и проявления профессиональной деформации государственных служащих

В статье рассматриваются вопросы профессиональной деятельности государственных служащих. Профессиональная деятельность влияет на реализацию способностей, раскрывает личностный потенциал. Неблагоприятное течение профессионального развития проявляется в снижении работоспособности ее продуктивности, а также в отрицательных изменениях психических качеств личности, потере ценностных ориентаций в работе. Нарушение профессиональной деятельности, как правило, связано с наличием у специалиста психического утомления, что ведет к потере трудовых умений и навыков. Таким образом, происходит нарушение трудовой деятельности, снижается качество работы.

Ключевые слова: профессиональная деятельность, психические качества личности, психологические барьеры, профессиональная деформация.

Matiienko T. Determinants of origin and demonstration of the statesmen's professional deformation

Professional activity of civil servants is one of the factors that stipulate the forming of certain personal qualities and traits of human character. In the case of positive influence, professional activity allows to realize its capabilities, to expose personality's potential. Unfavorable motion of professional development outwardly shows itself in the decline of the labour, capacity productivity, and also in the negative changes of man's mental qualities, in the loss of the value orientations in labour. Violation of professional activity, as a rule, is connected with a specialist's psychical state of tiredness, loss of labour abilities and skills. As a result, there happens a stop, a break in professional activity, the labour productivity goes down.

Key words: *professional activity, psychological traits of a person, psychological barriers, professional deformation.*

Т. П. Мельничук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ЕТИЧНІ ОБОВ'ЯЗКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОФЕСІЙНОГО СТАТУСУ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено етичним обов'язкам публічних службовців. Досліджено обов'язки публічних службовців як елемент професійного статусу, визначено місце етичних норм серед норм законодавства про публічну службу. Проаналізовано досвід європейських країн у вказаному напрямі, визначено його позитивні риси. Аргументовано замість комплексного акту – Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – прийняти Кодекс етичної поведінки державних службовців України.

Ключові слова: правовий статус, публічні службовці, етичні обов'язки, етична поведінка, Кодекс етичної поведінки.

Постановка проблеми. Підготовка компетентного професійного персоналу, здатного до продуктивної роботи, є наразі запорукою досягнення завдань, які ставляться перед державною службою України. Без кваліфікованих службовців, здатних ефективно виконувати свої професійні обов'язки, жодна державна установа та організація не зможуть створити дієві структури.

Суттєвою характеристикою правового статусу державного службовця, його основним ядром і елементом, який створює всю систему статусу, є права та обов'язки. При цьому державно-правове регулювання етичних обов'язків службовців – особливо важлива сфера. Отож, актуальність теми дослідження зумовлена існуванням складних і суперечливих процесів становлення етико-зобов'язального статусу державного службовця в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні проблеми та особливості статусу державного службовця в Україні висвітлено у роботах таких авторів, як Ю.П. Битяк, К.О. Ващенко, В.А. Гошовська, Л.П. Дядечко, М.І. Іншин, Н.І. Кабушкін, А.А. Крилов, У.І. Ляхович, Л.І. Михайлова, Н.М. Неумивайченко, О.Ю. Оболенський, Г.О. Пономаренко,

Ф.І. Хміль, Г.В. Щокін та інших. У своїх роботах автори досліджують сутність і зміст поняття правового статусу державного службовця в Україні, державно-службові відносини, відображають особливості управління, зумовлені впливом різних чинників і систем структурної організації державної установи, пропонують різні методичні підходи до оцінки діяльності публічних службовців.

При цьому питання, пов'язані з розробкою саме етичних обов'язків як основного елемента професійного статусу публічного службовця в Україні, вимагають більш детального дослідження, хоча певні аспекти досліджені такими вченими, як О.М. Бериславська, Н.О. Богданова, Б.А. Гаєвський, Т.В. Глух, В.В. Мінаєва, Л.В. Прудиус, М.І. Рудакевич, С.І. Синенко, Н.Г. Сорокіна, О.В. Токар-Остапенко та іншими.

Проте сьогодні ще дослідженими мало залишаються такі аспекти організації зобов'язальних державно-службових відносин у державних органах, як установа чіткого переліку обов'язків публічних службовців, градація загальних та службових (професійних, етичних) обов'язків публічних службовців, необхідність існування типових професійних характеристик посад публічних службовців та деякі інші.

Мета статті – комплексне осмислення обов'язків публічних службовців як основного структуроутворювального елемента професійного статусу в зарубіжних країнах, а також удосконалення державного регулювання обов'язків публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. Державно-правовий статус (як одна з найважливіших політико-юридичних категорій) нерозривно пов'язаний із соціальною структурою суспільства, політичними характеристиками держави, рівнем правової свідомості, станом правопорядку. Складні зв'язки, які виникають між державою та індивідом, фіксуються у особливій формі – прав та обов'язків, що утворюють правовий статус людини і громадянина.

Так, Р.С. Мартинюк наводить таке визначення: «Правовий статус людини і громадянина – це система прав і обов'язків, законодавчо закріплювана державою в основному законі та поточному законодавстві» [7, с. 54]. А. Шмітт також вважає, що «...правовий статус особи – це система суб'єктивних прав і обов'язків особи, що закріплені в чинному законодавстві України» [17, с. 19].

Отже, поняття «обов'язок», «юридичний обов'язок», «службовий обов'язок» розглядаються як основні категорії статусу людини і громадянина. Обов'язок людини – це необхідне правило певної поведінки, яке об'єктивно зумовлене конкретними потребами існування та розвитку як самої людини, так й інших людей, суспільства, народу, нації. Закріплені у конституції та інших актах обов'язки визначаються як конституційні зобов'язання людини і громадянина відповідної держави. Як і права, обов'язки людини стосуються найважливіших сфер життєдіяльності її та суспільства, де вона проживає і стосуються реалізації соціальної, політичної, економічної, правової, культурної та інших сфер діяльності.

Законодавство про державну службу практично всіх розвинутих країн чітко визначає, чого слід вимагати від кожного державного службовця, тому обов'язкам надається детальне регламентування.

Справа у тому, що саме обов'язки публічних службовців, на відміну від

інших громадян держави, є основним елементом професійного статусу. Не можна розглядати проходження державної служби, не визначивши таку категорію, як «обов'язки» державного службовця.

Так, Ю.А. Ведерніков та В.К. Шкарупа називають загальні обов'язки держслужбовців, передбачені нормами законодавства про працю, надаючи їм значення законодавчих приписів [3, с. 96]. В. Костюк виділяє такі особливості правового статусу державних службовців у трудових відносинах: забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до компетенції, недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина, безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників, збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно із законодавством не підлягає розголошенню, постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації, сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість у роботі [6, с. 190].

Окремо варто виділити етичні обов'язки публічних службовців у європейських країнах, адже проблема формування довіри між державними службовцями та громадянами є ключовою у морально-правовому регулюванні поведінки публічних службовців. Довіру громадськості до державної служби можна підтримувати тільки неупередженими та добросовісними діями. Недооцінка морально-професійних обов'язків публічних службовців призводить до деформації всієї системи державного управління. Адже якщо у державного службовця-професіонала відсутні стійкі моральні позиції, зорієнтовані на суспільні та державні інтереси, то результати його діяльності будуть вкрай негативними для суспільства. Тобто державний службовець виконуватиме свої обов'язки цілком професійно, але в особистих чи вузьких групових інтересах.

Такий «професіоналізм» є руйнівним. Державний службовець має служити

народові й державі, саме державні інтереси ставити якнайвище. Це його першочерговий обов'язок, право і справа честі [4, с. 92–95].

Організуючи систему публічної служби, держава використовує правові інструменти. Моральні ж риси формуються вихованням та залишаються здебільшого поза межами права. Проте це не належить до певних категорій працівників – педагогічних працівників, публічних службовців. Для них актуальною є наявність законодавчих актів, спрямованих на зміцнення моральних основ, виховання та впровадження морально-етичних норм поведінки.

Право нерідко представляють саме у вигляді юридично оформленої моральності, оскільки воно засновується на моралі та за своєю сутністю не може бути аморальним. Тому в багатьох міжнародних актах оцінки права і моралі публічних службовців збігаються.

Так, Основні принципи незалежності судових органів 1985 року встановлюють, що принцип незалежності судової влади наділяє суди правом і обов'язком забезпечувати справедливість судового розгляду та повагу прав сторін (п. 6). Окрім того, п. 10 Основних принципів передбачає, що судді мусять мати високі моральні якості й здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію в галузі права [8, с. 28–31].

Аналогічне положення було пізніше закріплено і в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів (1994 р.) п. 2 с) якої передбачає, що всі рішення стосовно професійної кар'єри суддів мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, а відбір та кар'єра суддів – на основі заслуг, беручи до уваги кваліфікацію, чесність, здібності та вміння [12, с. 10–11].

Етика публічних службовців у країнах ЄС формується згідно із Страсбурзькою рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи (травень, 2000) щодо унормування поведінки публічних службовців [11, с. 713–735]. Цією Рекомендацією було запропоновано Модельний Кодекс поведінки публічних службовців, відповідно до якого мали бути розроблені національні кодекси країн ЄС.

Так, відповідно до ст. 4 цього Кодексу, публічний службовець має виконувати свої обов'язки відповідно до закону і з тими законними інструкціями й етичними стандартами, що стосуються його/її функції. Публічний службовець має діяти в політичній нейтральній манері і не має намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади.

Перебуваючи на службі, державні службовці підпадають під спеціальний етичний правовий режим, який відрізняється від загальних норм права для пересічних громадян.

Основні обов'язки державного службовця України визначено відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [9]. Ними є такі: дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі закону, поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина, з повагою ставитися до державних символів України, професійно виконувати свої посадові обов'язки та інші. Одним із цих обов'язків є дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки.

Такі етичні обов'язки публічних службовців як основний елемент професійного статусу встановлено у праві багатьох європейських країн.

Так, у Великобританії цивільна служба розглядається як «почесний обов'язок шляхетних осіб», знак довіри до них із боку суспільства. Британські цивільні службовці можуть брати участь у політичній, громадській діяльності лише поза межами службових обов'язків і в позаробочий час, щоб не підривати віру громадськості в неупереджене виконання ними своїх обов'язків, а свої політичні погляди цивільні службовці не можуть використовувати під час виконання посадових обов'язків. У Великобританії накладено численні заборони на здійснення державними службовцями інших функцій, щоб це не заважало основній діяльності та виконанню обов'язків за посадою.

Для чиновників є практика щорічних звітів виконання своїх функціональних обов'язків, які складаються на рівні міністерств. Кожен звіт готується чиновником, який стоїть на

одну-дві сходинки вище щодо осіб, указаних у звіті. Звіти здаються в Раду з просування міністерства, її члени призначаються міністром, останній також ухвалює остаточне рішення про підвищення по службі чиновників. Тому просування по службі і переміщення із міністерства в міністерства, із групи в групу в англійській цивільній службі ускладнене [15, с. 209–210].

У Великобританії поведінка цивільних службовців також регламентується окремим етичним Кодексом державного службовця. Кодекс містить дві частини: 1) вимоги до службової діяльності міністрів; 2) вимоги до решти службовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з іншого – визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів [14, с. 131].

Його поява зумовлена тим, що на початку 1960-х років цивільна служба Великобританії стала піддаватися критиці за неефективність і марнотратство. У Великобританії розгорнулася дискусія щодо відносних переваг організацій державного і приватного секторів. Управління приватного сектора стало протиставлятися адміністрації державного. Це привело до реформ 1980-х років – трансформування системи державного управління на засадах філософії «вільного ринку» [13].

У Франції етика державного службовця означає повагу до закону. У цій країні виділяють чотири умови успіху функціонування етичних кодексів на основі зарубіжного досвіду та реалізують їх у французькій практиці: 1) усвідомлення реальної потреби в закріпленні етичних норм; 2) участь державних службовців у розробленні кодексу; 3) розроблення практичних рекомендацій з упровадження етичних вимог і опрацювання в процесі етичної освіти; 4) участь керівництва організації у цьому русі [2, с. 106].

У Польщі 11 жовтня 2002 року прийнято Кодекс етики цивільної служби, в якому впроваджено принципи публічного добра, інтересів громадян, нейтральності, орієнтації на професіоналізм. Кодекс відображає основні етичні норми, якими

мають керуватися всі польські цивільні службовці: політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, які було покладено у створення Кодексу етики цивільної служби Польщі. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер [16, с. 260].

Під час підготовки публічних професійних службовців у Фінляндії розроблено дві групи вимог – приписані та загальнолідерські. До приписаних (формальних) вимог відносять вищу освіту, професіоналізм, управлінські здатності, досвід роботи на державних посадах. А до лідерських – уміння працювати у колективі та комунікабельність, здатність до самовдосконалення та саморозвитку, а також етичну поведінку [1].

Міжнародні організації та програми, наприклад програма «Sigma», також дають свої визначення та погляди на етичні обов'язки публічних службовців як елемент професійного статусу.

Так, під час обстеження «Sigma» встановлено, що Естонія і Литва досягли більших успіхів, ніж інші країни, у тому, що стосується складання програм підвищення кваліфікації старших чиновників. Як вважає Н.Г. Діденко, це сталось тому, що нова адміністративна культура впроваджувалася в рамках підвищення кваліфікації з акцентом на єдність дій шляхом розуміння всіма державними службовцями своїх соціальних ролей, усвідомлення і прийняття ними спільних цінностей і норм. Для управління процесом удосконалення адміністративної етики було запроваджено методи етичного навчання, зважаючи на «Рекомендації щодо вдосконалення етичної поведінки в державній службі», опубліковані у 1998 р. Організацією з економічного співробітництва та розвитку [5, с. 138].

Велике значення для результативності реформування етизації публічної служби Польщі також відіграли залучені експерти, які діяли у межах програми «Sigma».

Висновки і пропозиції. Поряд із загальними обов'язками як найманих пра-

цівників для публічних службовців установлено службові (додаткові) обов'язки, серед яких слід виділити етичні. Практика та досвід європейських країн показує, що значення етичних вимог для публічних службовців у вказаних кодифікованих актах проявляється в тому, що ці акти спрямовані на створення сприятливих умов для зміцнення етичної репутації публічних службовців, підвищення морального авторитету публічної служби, інформування громадян про поведінку, яку слід очікувати від публічних службовців.

На рівні ЄС ухвалено низку рекомендацій стосовно кодексів етичної поведінки для публічних службовців. У Великобританії також діє відповідний Кодекс.

У нашій державі етична поведінка державних службовців регулюється лише Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 [10].

Сам документ доволі невеликого обсягу та не враховує (або враховує не у повному обсязі) такі вагомні обов'язки, прийняті у Європейському Співтоваристві, зокрема у Рекомендації № R (2000) 10, як підзвітність своєму безпосередньому керівнику, якщо інше не передбачено законом, доведення до відома, неприйняття подарунків, реакція на неналежні пропозиції, перевірка чесності, обов'язки після залишення публічної служби. Хоча при цьому слід ураховувати, що на рівні нормативно-правових документів майже не можна скласти вичерпного переліку моральних правил для публічних службовців, адже багато дій за своєю сутністю не зможуть та не будуть регулюватися нормами права, оскільки регулюються тільки нормами моралі, що знову ж на перший план виводить моральний облік публічного службовця, а не механічне виконання ним моральних обов'язків.

Крім того, на наш погляд, сьогодні непринятно ототожнювати етичні обов'язки державних службовців з етичними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування. Відмінності доволі значні, хоча вони є представниками публічної служби. Якщо посадові особи місцевого самоврядування пред-

ставляють територіальні громади, тобто села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, інших адміністративно-територіальних одиниць, то державні службовці представляють державу в цілому.

Так, пропонуємо замість комплексного акту – Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – прийняти Кодекс етичної поведінки державних службовців України.

Крім того, необхідним є подальше впровадження розроблених програмою «Sigma» принципів та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про етичні обов'язки публічних службовців в Україні.

Список використаної літератури:

1. Антонова О.В. Європейський досвід формування стратегічної компетентності керівного персоналу державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_28.
2. Бериславська О.М., Мінаєва В.В. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104–108.
3. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
4. Гаєвський Б.А., Ребкало В. Культура державного управління: організаційний аспект: моногр. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 144 с.
5. Діденко Н.Г. Використання досвіду підвищення кваліфікації державних службовців країн ЦСЄ як фактор реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 5–6 листопада 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. Київ: НАДУ, 2015. С. 138–139.*
6. Костюк В. Актуальні питання правового статусу державних службовців у трудових відносинах. *Наукові записки. Серія «Право» / редкол.: В.Б. Ковальчук та ін. Острог: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2005. Вип. 6. С. 188–192.*
7. Мартинюк Р.С. Права людини. Острог: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2003. 90 с.

8. Основні принципи незалежності судових органів. Права людини і професійні стандарти для юристів. Амстердам-Київ: Укр.-Америк. бюро захисту прав людини, 1996. С. 28–31.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
10. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 року за № 1203/29333. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493.
11. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам членам щодо кодексів поведінки для публічних службовців : Прийнята Комітетом Міністрів на 106-й Сесії 11 травня 2000 року. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / А.В. Кірмач, В.П. Тимошук, М.В. Фігель та ін.; за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. С. 713–735.
12. Рекомендація R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів. *Вісник Верховного Суду України*. 1997. № 4. С. 10–11.
13. Реформування структури Уряду у Сполученому Королівстві: Стислі нотатки = Reforming UK Government's Structure. Британська Рада. Київ, 2001. 19 с.
14. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: моногр. Тернопіль: АСТОН, 2007. 400 с.
15. Скороход Н.М. Особливості підготовки державних службовців у зарубіжних країнах (на прикладі Великої Британії, Німеччини, Франції). Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 1 (10). С. 209–213.
16. Сорокіна Н.Г. Етичні аспекти в діяльності інституту публічної служби : досвід Польщі. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: Матеріали 11-ї регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15 травня 2014 р.) / ред. колегія: Л.Л. Прокопенко (голов. ред.) та ін. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 260–262.
17. Шмітт А. Правовий статус особи в Україні: де-юре та де-факто. *Право України*. 2005. № 2. С. 19–20.

Мельничук Т. П. Этические обязанности публичных служащих как элемент их профессионального статуса: опыт европейских стран и их внедрение в Украине

Статья посвящена этическим обязанностям публичных служащих. Исследованы обязанности публичных служащих как элемент их профессионального статуса, определено место этических норм среди норм законодательства о публичной службе. Проанализирован опыт европейских стран в указанном направлении, отмечено его положительные черты. Аргументировано вместо комплексного акта – Общих правил этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления – принять Кодекс этического поведения государственных служащих Украины.

Ключевые слова: правовой статус, публичные служащие, этические обязанности, этическое поведение, Кодекс этического поведения.

Melnychuk T. Ethical review of public servants as their professional status: experience of European countries and its implementation in Ukraine

The article is devoted to ethical duties of public servants. The duties of public servants as an element of their professional status are investigated. The place of ethics among the norms of the public service law was determined. The experience of European countries in this direction is analyzed, its positive features are noted. The necessity of adopting the Code of Ethical Behavior of Civil Servants of Ukraine in place of a comprehensive act – General Rules of Ethical Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials is argued.

Key words: legal status, public servants, ethical responsibilities, ethical behavior, Code of Ethical Conduct.

.....

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

.....

УДК 341.231.145

К. В. Громовенко

кандидат юридичних наук, ректор
Міжнародного гуманітарного університету

Д. Г. Манько

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету

ПРАВОВИЙ ФЕНОМЕН МІЖУНІВЕРСИТЕТСЬКИХ УГОД У СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

У статті на прикладі Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка та Міжнародного гуманітарного університету висвітлене специфіку міжуніверситетських угод, укладених з вищими навчальними закладами іноземних держав. Визначене, що міжнародні угоди закладів вищої школи, або міжуніверситетські угоди безумовно мають потужну значущість для реалізації та розвитку міжнародних стандартів вищої освіти.

Ключові слова: академічна співпраця, академічні обміни, визнання кваліфікацій, міжуніверситетські договори, спільні програми.

Визначення характерних рис міжнародних стандартів вищої освіти, реалізації права на таку освіту у сучасних умовах має надзвичайну важливість. Вагомою складовою такого наукового аналізу слід вважати специфіку міжуніверситетських угод у сфері вищої освіти, які укладаються між собою вищими навчальними закладами різних країн. Регіональні та двосторонні міждержавні угоди у сфері вищої освіти визнають право вищих навчальних закладів, які перебувають під їх юрисдикцією, на укладання угод з іноземними університетами, але стандарти змісту таких угод чи процедури їх укладання не визначають.

Таким чином актуальність проблематики міжуніверситетських угод зумовлює потребу їх аналізу в рамках цієї статті, метою якої слід встановити визначення феномену міжуніверситетських угод в рамках сучасних міжнародних стандартів вищої освіти. Для реалізації такої мети

слід вирішити наступне завдання: аналіз практики укладання міжуніверситетських угод на прикладі найбільш потужних навчальних закладів України, визначення особливості участі в таких угодах вітчизняних приватних університетів, аналіз загальних та специфічних рис цих угод та специфіки їх укладання. Варто вказати що питання участі вищих навчальних закладах у міжнародних механізмах співпраці досліджувала низка авторів, таких як Б.В. Бабін, О.О. Грінченко, Т.В. Комарова, Т.Р. Короткий, але тематика статусу міжуніверситетських угод спеціально вітчизняними науковцями не досліджувалася.

Важливим прикладом укладання міжуніверситетських угод можна вважати діяльність найбільш потужних вищих навчальних закладів України, таких як Київський національний університет ім. Тараса Шевченка (далі – КНУ). Зокрема, згідно офіційно оприлюднених відомостей КНУ у 1989-2017 роках цим закладом біло підписано 268 міжуніверситет-

ських угод з 58 країнами світу. Зокрема міжуніверситетські угоди було укладене КНУ з 119 вищими навчальними закладами 21 країни ЄС (це 23 університети Польщі, 21 університет Франції, 17 університетів Німеччини, 13 університетів Італії, 7 університетів Литви, 6 університетів Чехії, по 4 університети Болгарії, Греції, Іспанії, 3 навчальних заклади Словаччини, по два університети Латвії, Португалії, Румунії та Фінляндії, а також окремі заклади Австрії, Бельгії, Кіпру, Нідерландів, Словенії та Хорватії), та з 13 університетами інших європейських країн (по 4 вищих школи Великобританії та Норвегії, а також заклади Македонії, Сербії, Чорногорії та Швейцарії) [9].

Також КНУ уклав міжуніверситетські угоди з 58 навчальними закладами усіх пострадянських країн, зокрема з 22 університетами Росії, з 7 університетами відповідно Азербайджану та Казахстану, з п'ятьма вищими школами Узбекистану, чотирма університетами Білорусі тощо. У цьому вимірі варто вказати, що значне збільшення кількості університетських угод КНУ з російськими вузами відбулося у 2010-2013 роках, а частка сторін міжуніверситетських угод, укладених КНУ з іншими пострадянськими країнами, має специфічну ідеологію власної діяльності. Зокрема це стосується Євразійського національного університету імені Л.М. Гумільова (Казахстан, угоди 2010 р. та 2013 р.), Киргизько-Російського Слов'янського університету ім. Б.М. Ельцина у м. Бішкеку (угода 2012 р.), Придністровського державного університету ім. Т.Г. Шевченка у м. Тирасполі, Молдова (безстрокова угода 2009 р.) тощо [9].

Крім того варто вказати на укладання КНУ міжуніверситетських угод з 57 навчальними закладами 14 країн Азії, з яких більшість підписано з університетами Китайської Народної Республіки (12 закладів) та Республіки Китай (Тайвань, п'ять університетів), а також Туреччини (дев'ять університетів), Японії (дев'ять університетів) та Республіки Корея (сім університетів). Окремі міжуніверситетські угоди були підписані КНУ із навчальними закладами В'єтнаму, Ізраїлю, Індії, Індонезії, Ірану, Кувейту, Малайзії, Об'єднаних Арабських Еміратів та Сінга-

пуру. Також КНУ уклав 8 міжуніверситетських угод із п'ятьма державами Африки (Алжир, Єгипет, Кенія, Туніс та Марокко), з трьома університетами США, двома вищими школами Мексики та одним університетом Канади [9].

Отже, варто констатувати, що на рівні міжуніверситетських угод рівень співпраці закладів вищої школи із установами розвинутих країн та частота укладання угод є більш збалансованими, ніж це впливає з міжурядових та міжвідомчих угод МОНУ з аспектів вищої освіти. Значна частина розглянутих вище міжуніверситетських угод КНУ стосується співпраці окремих кафедр або лабораторій навчальних закладів. Такі договори про співпрацю укладаються або безстроково або на термін від двох до п'яти років, як правило – з можливістю автоматичного подовження дії угоди або із перспективою її переукладання.

Зміст таких угод часто є подібним нормам міжвідомчих договорів у сфері вищої освіти; водночас відмінністю міжуніверситетських договорів стають питання «подвійних дипломів», які певною мірою виходять за межі класичних форм академічних обмінів. Так, за угодами КНУ з Університетом Миколаса Ромеріса (м. Вільнюс) від 05 червня 2013 р. та від 16 травня 2016 р., що наразі мають безстроковий характер, сторони сформували механізми отримання подвійного диплому на юридичному факультеті та подвійної магістратури за спеціальностями «Фінансові ринки» та «Міжнародні фінанси та інвестиції» [9].

Також, за угодами КНУ з італійським Університетом Мачерата від 5 червня 2012 р., 2 лютого 2006 р. та 29 травня 2013 р., оновлених у 2019 р. передбачалося отримання студентами подвійного документу про освіту зі спеціалізації «Проектування та управління туристичними системами», а також – подвійного диплому за напрямками «Бізнес-адміністрування» та «Міжнародні економічні та торговельні зв'язки», за напрямками «Бізнес-адміністрування і консультування» та «Глобальні політичні та міжнародні відносини». Цікаво, що до зазначених оновлених міжуніверситетських угод у якості додатків додава-

лися навчальні плани відповідних магістерських програм та таблиця взаємного узгодження предметів та оцінювань [5].

Також варто вказати на залучення українських дипломатичних місій у процесі реалізації окремих міжуніверситетських програм КНУ. Прикладом в рамках реалізації угоди між Університетом Касабланки Мохаммедія ім. Хасана II та Інститутом міжнародних відносин КНУ перспективи взаємодії між двома закладами, зокрема, продовження обмінів студентами та викладачами обговорювалися на окремій зустрічі Посла України в Королівстві Марокко із професором Університету Касабланка, як з координатором виконання цієї угоди про співробітництво. За підсумками обговорення марокканська сторона запросила студентів з України взяти участь у Міжнародній міжуніверситетській зустрічі «Соціальний розвиток і зміцнення миру», яка відбулася у липні 2015 р. в університеті м. Кенітра, інформація про відповідну взаємодію була розміщена на сайті Посольства України в Королівстві Марокко [1].

Також варто розглянути динаміку міжуніверситетських угод та практику їх реалізації на прикладі Львівського національного університету ім. Івана Франка (далі – ЛНУ). Наприклад до 2017 р. включно ЛНУ було укладено 147 угод із вищими навчальними закладами та установами із 38 країн світу, а за 2016-2017 роки ЛНУ уклав підписав 15 угод про співпрацю та дві угоди про подвійне дипломування, ще дві раніше схвалені угоди було пролонговано. З цих міжуніверситетських договорів вісім було підписано із вищими навчальними закладами Польщі, а решту – з університетами Болгарії, Угорщини, Румунії, Швеції, Китаю, Японії та Буркіна-Фасо [4].

Водночас у 2016-2017 роки, як це впливає з відповідного звіту ректора ЛНУ, «Університет відвідали 272 закордонні гості з 17 країн світу», але з них лише «36 осіб – за прямими договорами». Втім саме за такими договорами в ЛНУ працювали у вказаний період чотири іноземці з Словенії, Німеччини, Австрії, Іспанії та шість викладачів з Великобританії, Китаю, Естонії, Італії, Туреччини, Швеції, які читали лекції з дисциплін філо-

логії студентам факультетів міжнародних відносин, іноземних мов, філологічного факультету. Також із загального числа 796 викладачів, працівників, аспірантів та студентів ЛНУ, що вибували за вказані два роки у закордонні відрядження до 39 країн світу, лише 174 особи вибували саме за міжуніверситетськими «прямими договорами», та лише 16 відряджень відбулося у передбачених такими угодами рамках академічної мобільності викладачів та працівників [4].

Також із зазначеного звіту випливає, що ЛНУ в рамках укладених угод реалізовував на практиці насамперед проекти спільно з вищими навчальними закладами Австрії, зокрема 18 проектів на загальну суму 22,5 тисячі євро. Серед іншого це стосувалося проведення лекції «Україна між Європою і Росією у історично-політичному і міжкультурному аспектах» у Віденському університеті, лекції «Економіка і ефективне управління» професора Віденського економічного університету на економічному факультеті ЛНУ та майстер-класу «Публіцистика» професора Вищої віденської фахової школи Торгової палати Австрії. Згідно укладених угод в рамках цих заходів сторона, що спрямовує лектора, оплачувала фінансування дорожніх витрат та витрат на проживання, а також літератури для приймаючих кафедр. Також у рамках відповідних міжуніверситетських угод ЛНУ з Віденським університетом у Львові щорічно діє Українсько-австрійська літня школа [4].

Практику укладання міжуніверситетських угод можна ефективно дослідити на прикладі приватного вищого навчального закладу України, такого як Міжнародний гуманітарний університет (далі – МГУ). Адже за таких умов приватного університету виключається можливість визначення таких договорів як міжвідомчих, посилюється автономність воль сторін цих домовленостей у сфері вищої освіти. Виявлені двосторонні угоди МГУ з приватними та державними вищими навчальними закладами Болгарії, Іспанії, Китаю, Польщі та Сербії відрізняються варіативністю оформлення, але мають загальні риси змісту. Ці договори уклалися сторонами у 2015-2019 роках або англійською

мовою, або були двомовними (англо-китайські, англо-російські, англо-українські, україно-польські тощо). Як правило вони підписувалися керівниками навчальних закладів або їх структурних підрозділів, що виступали сторонами цих угод.

Наприклад, Угода про співробітництво між МГУ та Вищою школою комунікації, політології та міжнародних відносин (Варшава) 2015 р. [7] концентрувала увагу на програмах навчання з використанням дистанційних освітніх технологій. Такі інформаційні технології передбачали опосередковану чи частково опосередковану студента та викладача згідно навчальної програми та учбового плану. Ця угода регламентувала низку специфічних питань в рамках організації її сторонами академічних обмінів та навчання за формулою «подвійного диплому».

Зокрема польський навчальний заклад зобов'язувався залучати за власні кошти співробітників МГУ для відбору українських студентів за цією угодою, надавати студентам МГУ довідки для їх банківського обслуговування у Польщі, а також здійснювати нотаріальне посвідчення та підтвердження у посольстві України в Польщі документів абітурієнтів про середню освіту, медичний стан тощо. Також польська сторона угоди зобов'язувалася «проводити агітацію про високий рівень освіти» в МГУ «за доступними цінами», готувати та публікувати інформаційно-рекламні статті про Одесу та МГУ «в крупних газетах, що мають загальнонаціональний тираж». Цікавою особливістю цього договору стало те, що сторони резервували за собою визначати частину інформації, яку передають іншій стороні, як конфіденційну [7].

Угода про співробітництво між Інститутом права, економіки та міжнародних відносин МГУ та Інститутом європейістиці факультету політичних наук і міжнародних відносин Варшавського університету від 14 лютого 2018 р. також концентрувала увагу на програмах дистанційних освітніх технологій. В рамках врегульованих угодою академічних обмінів серед іншого передбачалося надання студентам гуртожитків на оплатних засадах та надання університетами студентам, через уповно-

важені органи влади, візової підтримки. Характерно, що ця угода була схвалена між структурними підрозділами обох університетів та передбачала прагнення сторін до схвалення повноцінної угоди між навчальними закладами [6].

Договір між Варшавським університетом менеджменту та МГУ про спільну підготовку бакалаврів, магістрів та про реалізацію програми «подвійний диплом» від 30 листопада 2018 р. [3] був укладеним на п'ять років. Договір містив права та обов'язки сторін, встановлював права й обов'язки студентів та визначав механізм реалізації програм навчання.

Зокрема на МГУ було покладене обов'язки організувати рекламну компанію для навчання за програмою «подвійного диплому», організувати збір документів абітурієнтів та їх передачу до Варшавського університету, узгоджувати з цим закладом кількість студентів та надавати списки кандидатів, інформувати партнерський вуз про методику оцінювання студентів та забезпечувати навчальний процес для осіб, які отримують освіту за механізмом «подвійного диплому». Варшавський університет зобов'язувався укласти з запропонованим МГУ студентом контракт на навчання, зразок якого додавався до цього міжуніверситетського договору, інформувати МГУ про процес навчання цього студента.

У свою чергу студент за програмою «подвійного диплому» отримував з другого курсу навчання статус студента обох університетів, та мав оплатити відповідні кошти за контрактом, крім того норми міжуніверситетського договору упорядковували питання захисту його кваліфікаційної роботи. Також договір визначав мови навчання та порядок відрядження студентів з програми «подвійного диплому» за неуспішність. Цікаво, що цей договір передбачав координацію свого виконання через Центр європейської освіти та наукових досліджень МГУ, та вказував, що за умов дострокового розірвання особи, які беруть участь у програмі «подвійний диплом», мають отримати можливість завершити власне навчання [3].

Договір про співробітництво між МГУ та Суспільною академією наук в місті

Лодзь від 8 листопада 2016 р. [2] передбачав надання студентам МГУ можливості паралельного навчання у польському освітньому закладі, відповідно на програмах бакалаврату та магістратури. Для узгодження відповідних навчальних програм, які мають забезпечити таке паралельне навчання, обидва університети домовилися запровадити спільну науково-методичну раду. Також сторони угоди домовилися про спільні заходи з розвитку дистанційної освіти. Цікаво, що зарахування польським університетом на українську програму студентів МГУ мало здійснюватися саме за рекомендацією цього закладу; водночас Суспільна академія наук констатувала в угоді свій обов'язок надати таким студентам дисципліни, навчання яких у Польщі є обов'язковим, але, як й інші курси – на українській мові. Також польський університет зобов'язався допустити студентів до європейських інформаційно-навчальних програм на базі платформи Moodle. Крім зазначених програм подвійної освіти сторони зобов'язалися проводити літні школи, здійснювати академічні обміни та обміни інформацією, а також – проводити моніторинг регіональних ринків праці [2].

Угода між Гамманським медичним університетом (Китай) та МДУ про академічні співпрацю та обміни [10] характерна тим, що була укладена шляхом рукописного заповнення представником МГУ проформи типової угоди, яку вочевидь підготували для таких договорів саме у цьому китайському університеті. Ця угода стисло описувала згоду сторін на обмін інформацією, студентами, викладачами та спільні дослідження.

Договір (Меморандум) про співпрацю між МГУ та Університетом Сінью (Китай) [14] передбачав спільний розвиток наукового та інноваційного потенціалу, зокрема й проведення нових наукових досліджень. Угода, крім традиційних застережень про те, що вона не породжує між сторонами фінансових зобов'язань, також вказувала, що вона не може обмежувати самостійність та автономність університетів при здійсненні ними статутної діяльності. Зміст цього меморандуму носив загальний характер приписів щодо академічних обмінів та міжуніверситетської співпраці. Водночас його відмінностями стали доволі тривалий термін дії (сім років) та припис меморан-

думу щодо делегування обома сторонами спеціальної уповноваженої особи, яка б здійснювала контроль за його виконанням.

Водночас Угода про академічну співпрацю між іспанським Університетом Мігеля Фернандеса в Ельче та Міжнародним гуманітарним університетом 2018 р. [11] поширювала свою дію на період 2019-2021 років та мала метою «посилення дружби та взаємного порозуміння між Іспанією та Україною», визнавала зацікавленість сторін у підвищенні ефективності академічної, методичної та дослідницької роботи. Ця стисла двостороння угода передбачала проведення сторонами спільних конференцій та видання ними спільних збірок наукових праць, обмін методичними матеріалами, проведення спільних освітніх заходів «для підвищення професійного рівня студентів», запровадження взаємних стажувань персоналу та практик студентів на безкоштовних засадах. Угода містила спеціальне застереження про її непоширення на фінансові чи майнові зобов'язання.

Варто визнати, що Угода про академічну співпрацю між польським Університетом євро регіональної економіки імені Альчіде де Гаспері та МГУ [8] є аналогічною за змістом Угоді МГУ та Університетом Мігеля Фернандеса. Водночас до українсько-польської угоди було додане більш розгорнуту Угоду про співробітництво. Ця угода містила застереження про те, що вона не є комерційною та здійснюється в рамках статутних повноважень сторін, не породжує для них фінансових зобов'язань, що можуть виникати виключно в рамках конкретних проектів. Угода прописувала засади здійснення сторонами заходів та академічного обміну та співпраці, окреме застереження містилося стосовно спеціальної можливості викладачів, співробітників та студентів безкоштовно користуватися бібліотечними фондами обох навчальних закладів, а також їх комп'ютерними класами, навчальними посібниками та аудіовізуальними засобами.

Серед іншого слід вказати на Угоду про рамкову співпрацю між Варненським університетом менеджменту та МГУ [13]. Ця Угода була підписана сторонами на п'ять років та визнає культурну та наукову взаємодію між університетами як фундамен-

тальний захід для розвитку та поширення знань. При цьому угода визначає лише коло напрямів майбутнього міжуніверситетського співробітництва та містить спеціальне застереження, що взаємні обов'язки сторін з цих питань виникнуть вже після укладання ними окремих угод. До основних напрямів майбутньої співпраці така програмна по суті угода віднесла, по-перше, «культурну та наукову співпрацю», до якої було включене мобільність дослідників та професорів обох університетів, мобільність аспірантів з можливістю проходження ними відповідних курсів на базі сторони угоди, а також спільне проведення культурних та наукових заходів.

Окремою формою співпраці було визначено взаємодію стосовно програм підготовки студентів, що включає мобільність як професорів, так й студентів, із потребою визначення в спеціальному плані кількості студентів, їх спеціалізації, економічні та транспортні умови. Також до форм співпраці угодою було віднесене спільну участь у програмах Європейської Комісії та інших організацій, співпрацю у пошуку грантових коштів на дослідницькі та методичні проекти, розробку сумісних програм навчання на умовах рівного залучення професорсько-викладацького складу з метою отримання спільних або багатосторонніх дипломів [13].

Цікаво, що підписана Угода про рамкову співпрацю між Факультетом фармакології Белградського університету та МГУ є майже повністю аналогічною з змістом до угоди, укладеної МГУ з Варненським університетом менеджменту [12]. Це свідчить про те, що не тільки українські університети підписують з навчальними закладами третіх країн типові для тих закладів угоди, але й самі опрацьовують проформи (типові зразки) міжуніверситетських угод для власних партнерів.

Таким чином слід прийти до такого висновку. Міжнародні угоди закладів вищої школи, або міжуніверситетські угоди безумовно мають потужну значущість для реалізації та розвитку міжнародних стандартів вищої освіти, ефективно впливають на їх формування. Утворення певних стандартів таких договорів та особливостей практики їх реалізації має стати предметом окремих наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. До продовження міжуніверситетського співробітництва. 25 травня 2015 р. Посольство України в Королівстві Марокко. URL: <https://morocco.mfa.gov.ua/news/36787-do-prodovzhennya-mizhuniversitykogo-spivrobitnictva> (Last accessed: 15.01.2019).
2. Договір про співробітництво між Міжнародним гуманітарним університетом і Суспільною академією наук в місті Лодзь від 8 листопада 2016 р. – О.: МГУ, 2016. – 3 арк.
3. Договор между Варшавским университетом менеджмента и Международным гуманитарным университетом о совместной подготовке бакалавров, магистров, о реализации программы «двойной диплом», а также проведении совместных исследований, Одесса, 30 ноября 2018. – О.: МГУ, 2018. – 7 арк.
4. Міжнародна діяльність. Звіт ректора Львівського національного університету ім. Івана Франка з 2017 рік. ЛНУ ім. І. Франка. URL: https://international.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/06/zvit_rektora_ir_2017.pdf (Last accessed: 15.01.2019).
5. Міжуніверситетські угоди з Університетом Мачерата, Італія. Економічний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка. URL: <http://econom.univ.kiev.ua/departments/ieam/magistracy/dual-diploma/agreements/> (Last accessed: 15.01.2019).
6. Соглашение о сотрудничестве между Институтом права, экономики и международных отношений Международного гуманитарного университета и Институтом европейстики факультета политических наук и международных отношений Варшавского университета от 14 февраля 2018 г. – О.: МГУ, 2018. – 5 арк.
7. Соглашение о сотрудничестве между Международным гуманитарным университетом и Высшей школой коммуникации, политологии и международных отношений (Варшава) от 14 декабря 2015 г. – О.: МГУ, 2015. – 10 арк.
8. Угода про академічну співпрацю між Університетом єврорегіональної економіки імені Альчіде де Гаспері (м. Єзефов, Польща) та Міжнародним гуманітарним університетом (Одеса, Україна) 2019 р. – О.: МГУ, 2019. – 4 арк.
9. Університети-партнери Київського національного університету імені Тараса Шевченка станом на 23 березня 2017 р.

- КНУ ім. Т. Шевченка. URL: <http://www.umz.univ.kiev.ua/index.php/ua/projects/universiteti-partneri/mizhuniversityskidogovori.html> (Last accessed: 15.01.2019).
10. Agreement on academic cooperation and exchange between Gamman Medical University (China) and International Humanitarian University, 2019. – О.: МГУ, 2019. – 4 арк.
11. Agreement on academic cooperation between the Miguel Hernandez University of Elche (UMH) (Spain) and the International Humanitarian University (Ukraine), 2018. – О.: МГУ, 2018. – 6 арк.
12. Cooperation Framework Agreement between Faculty of Pharmacy, University of Belgrade, and International Humanitarian University, Belgrade, 2019. – О.: МГУ, 2019. – 4 арк.
13. Cooperation Framework Agreement between Varna University of Management and International Humanitarian University, Varna, 2019. – О.: МГУ, 2019. – 4 арк.
14. Memorandum about cooperation between International Humanitarian University and Xinyu University, 2019. – О.: МГУ, 2019. – 3 арк.
-

Громовенко К.В., Манько Д.Г. Правовой феномен межвузовских соглашений в современном международном праве

В статье на примере Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, Львовского национального университета имени Ивана Франко и Международного гуманитарного университета освещена специфика межвузовских соглашений, заключенных с высшими учебными заведениями иностранных государств. Доказано, что международные соглашения заведений высшей школы (межвузовские соглашения) безусловно имеют мощную значимость для реализации и развития международных стандартов высшего образования.

Ключевые слова: академическое сотрудничество, академические обмены, межвузовские договоры, признание квалификаций, совместные программы.

Gromovenko K.V., Manko D.G. The Legal Phenomenon of Inter-University Agreements in Modern International Law

The article on the example of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ivan Franko National University of Lviv and International Humanitarian University highlights the specifics of inter-university agreements concluded with higher education institutions of foreign countries. It is determined that international agreements of higher education institutions, or inter-university agreements, definitely make great importance for the international higher education standards implementation and development.

Key words: academic cooperation, academic exchanges, inter-university agreements, joint academic programs, recognition of qualifications.

УДК 341.231.145

Г. В. Дідківськакандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Університет державної фіскальної служби України

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖНАРОДНИХ СИСТЕМ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ

У даній статті зазначається, що загально визнаним центром з координації та розвитку міжнародних зв'язків є ООН. У рамках цієї Організації здійснюється і співробітництво з в боротьби зі злочинністю (передусім під час Конгресів ООН з відвернення злочинності та поведження з правопорушниками, у роботі Комісії з запобігання злочинності та кримінального правосуддя, Управління ООН з боротьби з наркотиками і злочинністю, Міжрегіонального науково-дослідного інституту ООН з питань злочинності). Важливе місце в організаційно-правовому механізмі боротьби зі злочинністю належить Міжнародній організації кримінальної поліції. Вказується, що метою Інтерполу, відповідно до ст. 2 його Статуту, є: забезпечення широкої взаємодії всіх органів (установ) кримінальної поліції в рамках відповідного законодавства країни в дусі Загальної декларації з прав людини та створення і розвиток установ, які можуть успішно сприяти відверненню міжнародної злочинності та боротьбі з нею. Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією являє собою систему відносин між державами в особі їх органів, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, транснаціональними корпораціями та іншими організаціями у сфері протидії корупції, що включає погоджені політику, антикорупційну стратегію і тактику, вироблення міжнародних договорів і угод, їх імплементацію у внутрішнє законодавство держав, правозастосовчу, організаційно-правову, інформаційну та науково-дослідну діяльність відповідних суб'єктів співпраці з попередження корупції, безпосередній боротьбі з нею на основі міжнародно-правових документів та прийнятих відповідно до них положень національного законодавства.

Ключові слова: злочин, злочинність, співробітництво, міжнародні угоди, тероризм, злочинні угруповання, міжнародне право.

У кримінології все частіше вказують на необхідність посилення орієнтацій суспільства на зберігання традиційних духовних та гуманістичних цінностей, переорієнтації державної політики з репресивних форм впливу на злочинність на створення передумов для зміцнення в суспільстві загальнолюдських цінностей, що дозволить вийти на шлях реального зниження рівня злочинності. Відтак актуальною залишається проблема розробки та впровадження стратегічних кримінологічно-виважених програм запобігання злочинності, що повинні будуватися на науково обґрунтованих прогнозах основних тенденцій злочинності й враховувати національно-історичний та міжнародний досвід запобігання злочинності [1].

Загально визнаним центром з координації та розвитку міжнародних зв'язків є ООН. У рамках цієї Організації здійснюється і співробітництво з в боротьби зі злочинністю (передусім під час Конгресів ООН з відвернення злочинності та поведження з правопорушниками, у роботі Комісії з запобігання злочинності та кримінального правосуддя, Управління ООН з боротьби з наркотиками і злочинністю, Міжрегіонального науково-дослідного інституту ООН з питань злочинності). Важливе місце в організаційно-правовому механізмі боротьби зі злочинністю належить Міжнародній організації кримінальної поліції (далі -- Інтерпол). Метою Інтерполу, відповідно до ст. 2 його Статуту, є: забезпечення широкої взаємодії всіх органів (установ) кримінальної поліції в рамках відповідного законодавства

країни в дусі Загальної декларації з прав людини та створення і розвиток установ, які можуть успішно сприяти відверненню міжнародної злочинності та боротьбі з нею. Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією являє собою систему відносин між державами в особі їх органів, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, транснаціональними корпораціями та іншими організаціями у сфері протидії корупції, що включає погоджені політику, антикорупційну стратегію і тактику, вироблення міжнародних договорів і угод, їх імплементацію у внутрішнє законодавство держав, правозастосовчу, організаційно-правову, інформаційну та науково-дослідну діяльність відповідних суб'єктів співпраці з попередження корупції, безпосередній боротьбі з нею на основі міжнародно-правових документів та прийнятих відповідно до них положень національного законодавства. Найавторитетнішими міжнародно-правовими документами, де вони були вперше зібрані, стали Статут Організації Об'єднаних Націй, прийнятий в 1945 році, а також спеціальний документ з широкою назвою «Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН», прийнятий у 1970 році. Декларація закликала держави «керуватися ними у міжнародній діяльності та розвивати свої взаємини на основі їх суворого дотримання». Україна, враховуючи підвищений стан злочинності, яка виходить за межі однієї держави, почала активно брати участь у міжнародній боротьбі зі злочинністю та корупцією. Таким чином у 1992 року Україна стала членом Інтерполу, а 1993 року було утворено Національне центральне бюро цієї організації у нашій державі. Його цілями стало координація діяльності правоохоронних органів України у боротьбі зі злочинністю, яка має транснаціональний або такий, що виходить за кордони нашої держави, характер і забезпечення при цьому взаємодії з Генеральним секретаріатом і відповідними органами країн-членів Інтерполу. Згідно соціологічних опитувань Україна займає найвищий рівень по корупції серед «нових незалеж-

них країн». Для подолання гіперкорупції в нашій державі необхідно підібрати відповідну стратегію, яка б успішно діяла [2].

З переходом України до світових загальноприйнятих юридичних норм особливу роль у правовому регулюванні відведено міжнародним нормативно-правовим актам, ратифікованим Україною. Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. закріпив основні принципи дій міжнародних договорів в Україні, його основні положення знайшли відображення у ст. 9 Конституції України.

У міжнародній співпраці з органами МВС України дотримується основних міжнародно-правових документів, що регламентують захист прав і свобод людини, визначають світові підходи до боротьби зі злочинністю і встановлюють загальноприйняті правила поведінки посадових осіб. До таких міжнародно-правових документів можна зарахувати: Загальну декларацію прав людини, прийняту 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, прийнятий 16 грудня 1966 р., Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських чи таких, що принижують їхню гідність, видів поведінки чи покарання, прийняту 10 грудня 1984 р., Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями, прийняті 31 липня 1957 р., Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами для підтримки правопорядку, прийняті 27 серпня 1990 року.

Також до міжнародно-правових актів належать: Конвенція про боротьбу із захопленням заручників, прийнята 17 грудня 1979 р., Типовий договір про взаємну допомогу у сфері кримінального правосуддя, прийнятий 14 грудня 1990 р., Факультативний протокол до Типового договору про взаємну допомогу в галузі кримінального правосуддя, стосовно прибутків від злочинів, прийнятий 14 грудня 1990 р., та інші документи. Тим паче, що наша країна приєдналась і ратифікувала практично всі міжнародно-правові конвенції, присвячені боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом, іншими злочинами проти життя людей.

У таких умовах істотно змінюється характер правового регулювання діяльності поліції. З одного боку, це виражається у підвищенні питомої ваги правових норм, які володіють найвищою юридичною силою. З іншого боку внутрішня нормативна база доповнюється міжнародно-правовими нормами, які впливають на різні аспекти функціонування не тільки поліції, а й усього державного апарату в цілому.

Приведення національного законодавства, зокрема відомчих нормативних актів МВС, у відповідність до вимог міжнародно-правових документів сприяє налагодженню, поширенню та поглибленню міжнародної поліційної співпраці.

Приєднання до європейських конвенцій у галузі кримінального правосуддя створює принципово нові умови організації взаємодії правоохоронних органів України з компетентними інститутами країн Європейського Союзу в рамках єдиного правового простору.

Важливою передумовою участі України в єдиному напрямку боротьби зі злочинністю стало приєднання України до основних конвенцій у галузі кримінального права та судочинства. А саме:

1) Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 р. (набула чинності 9 червня 1998 р.);

2) Європейська конвенція про нагляд за умовно засудженими особами або умовно звільненими особами 1964 р. (набула чинності 1 січня 1996 р.);

3) Європейська конвенція про передання провадження у кримінальних справах 1972 р. (набула чинності 1 січня 1996 р.);

4) Конвенція про передання засуджених осіб 1983 р. (набула чинності 1 січня 1996 р.);

5) Конвенція про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію доходів, одержаних злочинним способом, 1990 р. (набула чинності 1 травня 1998 р.);

6) Європейська конвенція про екстрадицію 1957 р. (набула чинності 9 червня 1998 р.);

7) Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (набула чинності 21 травня 2004 р.);

8) Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (набула чинності 1 січня 2010 р.)

Застосування наведених міжнародно-правових документів свідчить про те, що всі вони відповідають міжнародним загальнолюдським стандартам прав людини. У сучасних умовах істотних змін зазнали форми міжнародної співпраці в галузі захисту прав свобод особи. Бажаючи стати повноправним членом світового співтовариства, Україна керується відповідними міжнародними конвенціями, участь у яких викликає необхідність імплементації їхніх норм у національне законодавство. Вивчення та засвоєння положень цих міжнародно-правових документів дасть змогу працівникам поліції використовувати їх для захисту прав і свобод осіб, які перебувають на території України. Сьогодні вітчизняна правова система містить значну частку міжнародно-правових норм, оскільки міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою, стають невід'ємною складовою правових основ діяльності поліції у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина [3].

Що стосується співробітництва з Євроюстом, то у 2017 році Україною ратифіковано укладену у 2016 році Угоду про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції. Метою угоди є посилення співробітництва між Україною та Євроюстом у боротьбі з тяжкими злочинами, зокрема, організованою злочинністю і тероризмом. Компетентним органом в Україні для виконання цієї угоди є Генеральна прокуратура.

Отже, налагодження ефективного співробітництва між Україною, Європолем та Євроюстом у правоохоронній сфері є необхідним кроком на шляху до набуття членства в цих двох організаціях, що в результаті має призвести до підвищення ефективності участі органів Національної поліції України у міжнародній правоохоронній діяльності.

Таким чином, протягом останніх років ЄС почав активно співпрацювати з державами, що не входять до числа його членів (однією з таких держав є Україна), свідченням чого є численні двосто-

ронні програмні акти, норми яких мають як рекомендаційні, так і обов'язкові для виконання приписи.

До числа стратегічних завдань, що мають в обов'язковому порядку вирішуватися під час організації такої взаємодії, слід віднести такі:

– створення умов для інтеграції України в єдиний європейський правоохоронний простір;

– посилення інституційних можливостей ЄС та України у сфері юстиції, свободи та безпеки;

– розвиток регіонального співробітництва України з державами-членами ЄС у правоохоронній сфері, у ході якого мають розроблятися та реалізовуватися заходи щодо протидії окремим видам злочинів, притаманним певним прикордонним регіонам. Це створить додаткові міжнародно-правові та організаційні гарантії підтримання безпеки в Європі;

– розширення участі України у безпекових програмах, що здійснюються в рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство», присвячених забезпеченню правопорядку, публічної безпеки, прав і свобод людини і громадянина;

– розширення діалогу з питань протидії новим викликам і загрозам безпеці, пошук спільних підходів до формування нової загальноєвропейської системи колективної безпеки;

– розроблення програм спільного спеціалізованого навчання працівників правоохоронних органів ЄС та України, основним призначенням яких має стати обмін передовим досвідом, посилення співробітництва та вдосконалення співпраці між підрозділами на спільному кордоні;

– подальша участь органів поліції України в міжнародних миротворчих операціях, антитерористичній діяльності, багатосторонніх заходах щодо протидії глобальним і регіональним викликам та загрозам з урахуванням інтересів України;

– надання необхідної допомоги особам, що постраждали в результаті вчинення злочинів, та свідкам злочинів, тобто створення та реалізація необхідних гарантій забезпечення прав, свобод та законних інтересів зазначених осіб;

– використання сучасних інформаційних та комунікаційних технологій, в першу чергу у сфері боротьби з кіберзлочинністю, дитячою порнографією;

– посилення належного врядування та боротьба проти корупції, тощо [4, с. 431-433].

Отже, ефективне виконання наведених вище завдань можливе за умови активізації зусиль щодо оновлення договірно-правової бази відносин Європейського Союзу з Україною щодо налагодження міжнародної правоохоронної діяльності, вдосконалення нормативно-правової бази співробітництва правоохоронних органів України (зокрема, органів Національної поліції України) та правоохоронних органів ЄС, імплементації положень спільних нормативно-правових актів у національне законодавство [5].

Список використаних джерел:

1. Дідківська Г. В. Кримінологічне законодавче забезпечення протидії негативним факторам сімейних відносин. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. № 2-3 (6-7). С. 180-185.
2. Сорос Дж. Мыльный пузырь американского превосходства. Пер. с англ. М.: Эксмо, 2004. 287 с.
3. Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В. С. Овчинского, В. Е. Эминова, Н. П. Яблокова. М., 1996. С. 31.
4. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Х.: Ніка-Нова, 2014. 544 с.
5. Дідківська Г. В., Скакальська А. Я. Сучасний стан, організаційні та правові проблеми незаконної міграції. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 70. С. 85-89.

Didkivska H. V. Criminological characteristics of the legal support of cooperation of the international system for the prevention of crime

This article states that the UN is a universally recognized center for coordination and development of international relations. The Organization also cooperates in the fight against crime (especially during the UN Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, in the work of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice,

the United Nations Office on Drugs and Crime, and the Interregional Research Institute). UN on crime). An important place in the organizational and legal mechanism for combating crime belongs to the International Criminal Police Organization. It is indicated that the purpose of Interpol, in accordance with Art. 2 of its Statute, is: ensuring broad cooperation of all bodies (institutions) of the criminal police within the relevant legislation of the country in the spirit of the Universal Declaration of Human Rights and the establishment and development of institutions that can successfully contribute to preventing and combating international crime. International cooperation in the fight against corruption is a system of relations between states represented by their bodies, international governmental and non-governmental organizations, transnational corporations and other organizations in the field of anti-corruption, including agreed policies, anti-corruption strategies and tactics, international treaties and agreements, their implementation in the domestic legislation of states, law enforcement, organizational and legal, informational and research activities of the relevant subjects of cooperation with the former ting corruption direct combat on the basis of international law and accepted in accordance with the provisions of national law.

Key words: *crime, criminality, cooperation, international agreements, terrorism, criminal groups, international law.*

О. Ю. Максименко

здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

ПОРЯДОК ВИКОРИСТАННЯ АРХІВНОГО ФОНДУ

У даній науковій статті відзначено, що зміст архівної галузі включає в свою систему не тільки формування, облік і зберігання архівних документів, а і користування та використання за певною метою. Відмічено, що основним призначенням архівної справи, окрім накопичення архівних матеріалів і їх захисту, є ознайомлення та використання широким загалом того масштабного науково-інформаційного, культурного пласту, який зберігається в архівних фондах. Розкрито специфіку використання Національного архівного фонду.

Зауважено, що архівні фонди характеризуються постійним рухом документів, одні документи потрапляють з одних архівів до інших, наступні вилучаються з архівних фондів та знищуються, треті перепривають внутрішню систематизацію в межах архівів та фондів. Всі ці рухи обліковуються у спеціальних внутрішніх документах архівів.

Встановлено, що усі надходження до архіву на постійне зберігання документів, документальних комплексів реєструють у книзі обліку надходжень документів на постійне зберігання. Облік Національного архівного фонду характеризується: по-перше, встановленням принципів систематизації документів, що обліковуються; по-друге, визначенням спеціально створених облікових форм; по-третє, визначення одиниць обліку архівних документів; по-четверте, встановлення та фіксація стану документів що надходять або знаходяться в архівах та фондах; по-п'яте, встановлення кількості, визначення груп документів; по-шосте, виявлення змін, які відбуваються у визначених одиницях обліку, та відображенні цих даних в обліковій документації; по-сьоме, фіксація обсягу, складу і руху документів архіву.

Ключові слова: архів, Національний архівний фонд, формування, облік, зберігання і використання Національного архівного фонду, механізм публічного адміністрування Національного архівного фонду, контроль та нагляд за дотриманням правил обліку, використанням та зберіганням Національного архівного фонду.

Стан дослідження. Необхідно зауважити, що архівна справа та діловодство Національного архівного фонду вивчаються в системі науки архівознавство, такими видатними архівознавцями як Я. С. Калакура, З. В. Крайская, І. Б. Матяш, О. Г. Мітюков, Л.Ф. Приходько, К. Т. Селіверстова тощо. Однак, з позиції права та безпосередньо адміністративного права правовий статус Національного архівного фонду, публічне адміністрування архівної галузі взагалі не досліджувалося.

Виклад основного матеріалу. Обліком архівних документів є комплекс охоронних та контрольних заходів, що забезпечують фіксацію наявності архівних документів, а також отримання відомостей про їхній склад, обсяг і рух в одиницях обліку [1].

Законодавець наводить наступне визначення обліку архівних документів – це встановлення їх належності, кількості, складу і стану в одиницях обліку та відображення цих відомостей в облікових документах. Облік документів фіксує їх приналежність до певних класифікаційних комплексів, забезпечує їх організаційну упорядкованість, адресний пошук та контроль за їх наявністю, належністю, станом, місцем та умовами зберігання [2]. На жаль, у діючому Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду не наведено дефініції «облік архівних документів», що є суттєвим недоліком, так як законодавцем чітко не визначено об'єкт регулювання та сутність діяльності. Саме тому пропонуємо до зазначеного нормативного акту додати поняття «облік архівних документів», під яким розуміти фахову оцінку належного стану та належності, встановлення

строків зберігання документів та фіксацію з метою контролю цих відомостей в облікових документах».

Архівні фонди характеризуються постійним рухом документів, одні документи потрапляють з одних архівів до інших, наступні вилучаються з архівних фондів та знищуються, треті перепрівають внутрішню систематизацію в межах архівів та фондів. Всі ці рухи обліковуються у спеціальних внутрішніх документах архівів.

Усі надходження до архіву на постійне зберігання документів, документальних комплексів реєструють у книзі обліку надходжень документів на постійне зберігання [3].

Облік Національного архівного фонду характеризується: по-перше, встановленням принципів систематизації документів, що обліковуються; по-друге, визначенням спеціально створених облікових форм; по-третє, визначення одиниць обліку архівних документів; по-четверте, встановлення та фіксація стану документів що надходять або знаходяться в архівах та фондах; по-п'яте, встановлення кількості, визначення груп документів; по-шосте, виявлення змін, які відбуваються у визначених одиницях обліку, та відображенні цих даних в обліковій документації; по-сьоме, фіксація обсягу, складу і руху документів архіву.

Основними актами, що визначають облік і зберігання Національного архівного фонду є Порядок державного обліку документів Національного архівного фонду [4] та Основні правила роботи державних архівів України, які схвалено колегією Державного комунального архіву України протокол N 2 [5]. Цими правилами встановлено комплексний системний підхід до розгляду питань діяльності архівів, роз'яснення їх мети, показ взаємозв'язку між різними процесами, роботами і операціями [5]. Зазначено, що Державний комунальний архів України розпоряджається Національним архівним фондом, організовує його формування, державну реєстрацію, державний облік та зберігання його документів, використання інформації, що в них міститься [5].

Відповідно до встановлених правил до обліку архівних документів висуваються такі вимоги:

1. забороняється порушувати визначену нормативно-правовими актами систематизацію архівних документів. Обов'язково в архівні фонди та в одиниці зберігання обліковуються групи документів, дані обліку фіксуються в обліковій документації. Існує сувора систематизація обліку архівних документів за принципами обліку, яка заснована на єдності обліку з структурною організацією архівних документів [1];

2. облік відповідає структурній організації документів, яка бере початок з діловодства і завершується в державних архівах. Облікові дані упорядковуються по кожному комплексу, починаючи з найменшого – справи, і далі узагальнюються фонди, а потім – у архіви. Дані архівів надходять до Державного комунального архіву, де зосереджуються в Центральному фондовому каталозі. Завдяки цьому правилу забезпечується наявність даних про обсяг і склад архівних зібрань на всіх структурних рівнях Національного архівного фонду. Концентрація даних обліку сприяє також закріпленню організації архівних документів в утворених комплексах і забезпечує реалізацію принципу єдності обліку з метою зберігання документів [1];

3. документи, що зберігаються в архівних фондах, навіть ті, що неописані або непрофільні для того чи іншого архіву підлягають обліку. Також підлягають обліку копії документів фонду користування та страхового фонду.

Отже, облік здійснюється на основі надання архівним документам облікових номерів. Вони надаються архівним фондам, архівним описам, що розглядаються як сукупності документів, до складу яких можуть входити цілісні архівні фонди, не фондові документальні комплекси або їх частини; справам (одиницям зберігання, одиницям обліку) в межах архівних описів; окремим документам у межах справ (одиниць зберігання, одиниць обліку) за внутрішніми описами [1].

Для централізованого державного обліку документів Національного архівного фонду державні архіви складають такі документи:

- паспорт архіву – обліковий документ періодичної звітності, що містить відомості

про кількість, стан та умови зберігання архівних документів та їх мікрокопій, склад довідкового апарату і кадри архіву;

- Державний реєстр національного культурного надбання. Унікальні документи Національного архівного фонду;

- відомості про зміни у складі та обсязі фондів;

- картка архівного фонду;

- картка обліку унікальних документів Національного архівного фонду, включених до Державного реєстру національного культурного надбання,

- картка централізованого державного обліку архівної україніки.

Принципами обліку архівних документів є: уніфікація, централізація, достовірність і повнота та динамічність [2].

Принцип уніфікації та стандартизації обліку. Треба відзначити, що законодавець встановив лише принцип уніфікації, хоча він зменшує свою значимість без принципу стандартизації. Так як саме цей принцип може бути реалізований за рахунок використання єдиної вихідної схеми побудови документів, які складають систему. Відповідно стандартизація – полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності процесів та послуг їх функціональному призначенню [6].

Завдяки зазначеним принципам досягається: однаковості документів у межах системи і співставність їх окремих елементів; зменшення кількості видів документів; підвищення інформативності документів; системність; комплексність; стабільність вимог; економічна доцільність [7].

В той же час, уніфікація це єдине методичне управління, що сприяє дотриманню наступності обліку на всіх стадіях роботи з документами – у діловодстві і архівах (архівних підрозділах) установ та державних архівах – через сувору регламентацію системи основних облікових документів та вимог до її ведення. Принцип уніфікації зумовлює стабільність облікових одиниць у масштабах Національного архівного фонду, що полегшує розміщення

і зберігання архівних документів, перевіряння їхньої наявності. В основу виміру кількісного і якісного складу архівних зібрань покладено головну класифікаційну одиницю – архівний фонд, до якої прирівняно архівну колекцію та об'єднаний архівний фонд. Через архівний фонд як одиницю обліку представляються дані про кількісний склад архіву, Національного архівного фонду. На нижчих рівнях обліку, наприклад на рівні архівного фонду, відповідна інформація відображається за допомогою одиниці зберігання (справи, фотоальбому, карти, рулону плівки тощо). На рівні одиниці зберігання межею точності є «аркуш», «документ», але вони не використовуються у формах обліку на вищих за одиницю зберігання рівнях [1].

Окрім принципу уніфікації та стандартизації доречно також виокремити принцип оптимальності, який передбачає вироблення правил та вимог, що забезпечують повний облік архівних документів Національного архівного фонду. Під час вирішення завдання обліку та зберігання найвища результативність буде досягнута тоді, коли із великої кількості алгоритмів будуть відібрані найбільш раціональні та економічні, тобто оптимальні варіанти.

Принцип централізації реалізується через взаємодію співробітників, відповідальних за облік в архіві та дотримання порядку ведення і строків подання облікових документів для централізованого державного обліку [1].

Централізований державний облік Національного архівного фонду на рівні усієї архівної системи контролює та здійснює Державний комунальний архів через ведення Центрального фондового каталогу на підставі відомостей про зміни в складі та обсязі фондів і карток фондів, що складаються архівними установами та власниками приватних архівних зібрань [1].

Керівництво і контроль за станом державного обліку документів Національного архівного фонду в межах певної адміністративно-територіальної одиниці за місцем державної реєстрації документів здійснюють відповідні державні архіви. У державному архіві облік архівних доку-

ментів, що зберігаються в ньому, їхніх описів, страхових копій і копій фонду користування здійснюється централізовано окремим структурним підрозділом чи співробітником. Крім централізованого обліку по архіву в цілому облік документів ведеться також в кожному архівосховищі та в підрозділі, що здійснює комплектування архіву [1].

Наступним знаковим принципом, що є основоположною ідеєю для обліку та зберігання архівних документів є системність. Даний принцип встановлює взаємопогоджені вимоги до усіх документів на підставі загальної мети. Цей принцип визначає послідовний, взаємозалежний порядок дій, алгоритм, що застосовується до документів, що надходять до архівів і фондів, а також до облікованих документів, що приводить до упорядкування законірно розташованих і взаємопов'язаних конкретних об'єктів, утворення єдиної системи.

Принцип динамічності забезпечується оперативним внесенням необхідних змін до облікових документів та баз даних або своєчасним укладанням нових облікових документів. Несвоєчасно облікований документ піддається ризику втрати, оперативність прискорює надання користувачеві інформації про документ та його видавання [1].

Принцип достеменності та повноти обліку гарантується проведенням комплексу організаційно-методичних заходів, спрямованих на забезпечення дотримання порядку ведення основних облікових документів і баз даних та відображення в них фактичної кількості, складу і стану документів, що зберігаються в архівній установі. Точність обліку забезпечується надійністю вихідних початкових даних, які переносяться у форми обліку з первинних документів, а також чітким і розбірливим оформленням документації при надходженні або вибуванні кожної одиниці обліку [1].

При фондовій організації архівних документів основними одиницями їх обліку незалежно від виду носія, способу і техніки закріплення інформації є архівний фонд, одиниця зберігання (справа). При обох (фондовій і нефондовій) системах

організації архівних документів документи зі спеціальними носіями обліковуються також в одиницях обліку, за комплектами, видами; науково-технічні документи – за групами і комплексами [1].

Іще одним принципом є принцип обов'язковості. Який встановлює необхідність обліковості архівних документів, дотримання умов та правил зберігання архівних документів, поводження з унікальними документами. Принцип обов'язковості тягне за собою відповідальність за не виконання вимог.

Щодо зберігання документів Національного архівного фонду, то можливо додати принцип строковості. Архівні документи за своєю культурною та історичною цінністю мають чіткі строки зберігання, після закінчення яких вони підлягають знищенню. Деякі з них мають довічний строк зберігання.

Принцип оцифрування архівних документів є нагальним та необхідним в сучасній дійсності. Він полягає у запровадженні спеціалізованого програмного забезпечення у вигляді системи для управління, обліку, зберігання та забезпечення доступу до цифрових копій архівних документів [8, с. 51]. Треба зазначити, що у 2019 році державними архівами значно активізовано отцифрування архівних документів. Так, згідно з попередньою інформацією упродовж року оцифровано 23159 од.зб. документів з паперовою основою, 336 од.обл. кінодокументів, 2 071 од. обл. фонових документів, 12 906 од.обл. фотодокументів. Найбільші річні обсяги з оцифрування документів Національного архівного фонду у ЦДКФФА, державних архівах Вінницької, Волинської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької областей [9].

Дослідження основних принципів державного обліку та зберігання документів Національного архівного фонду, наведений у Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду (ч. II «Основні принципи державного обліку документів Національного архівного фонду») дає можливість стверджувати про необхідність доповнити існуючий перелік принципів наступними: стандартизації; оптимальності; системності; строковості; оцифрування.

У зарубіжній практиці в облікових документах забезпечується первинний облік об'єднаних за походженням великих комплексів документів, які зберігаються в державних архівах. У Франції одиницями обліку є серії, у Великобританії – архівні групи, у США – документальні групи. Хоча за назвами вони відрізняються, але за змістом становлять комплекси документів прирівняні до архівного фонду, і є класифікаційними та обліковими одиницями. Поряд з ними одиницями обліку є і «метро-полиця» (довжина стелажних полиць), фізичний обсяг документів. Таким чином, за одиницю обліку архівних документів прийнято одиницю виміру кількості документів (аркуш, документ, справу, архівний фонд, проект, комплект кінофільму чи фонодокумента, погонний метр тощо) [1].

Безпосередній державний облік документів Національного архівного фонду здійснюють державні архіви, а також власники документів Національного архівного фонду – юридичні чи фізичні особи – в основних облікових документах архівної установи чи власника приватного архіву [1].

Треба зазначити, що облік унікальних документів встановлюється Порядком віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання, відповідно до якого ведеться облік за анотованими переліками унікальних документів, погоджених Центральною експертно-перевірною комісією Українського державного архіву, форми яких заповнюють обов'язково подокументно за результатом кожного виявлення таких документів. Страхові копії унікальних документів створюють незалежно від форми власності на документи [3, с. 41]. Приймання до державного архіву документів на правах депозиту здійснюють за описами первинного розбирання або за описами справ (документів) поодиночно, із складанням аркушів і актів перевіряння наявності та стану документів із обов'язковим фіксуванням їхнього фізичного (технічного) стану в облікових документах. Приймання документів на правах депозиту оформлюють актом приймання-передавання документів на депоноване

зберігання [3, с. 44]. А також Порядком обліку унікальних документів, які зберігаються у власників документів або уповноважених ними осіб, що перебувають у зонах комплектування архівних установ [10], цей Порядок розроблено відповідно до п. 8 «Порядку віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2007 року № 1004, він встановлює вимоги щодо ведення обліку унікальних документів, які зберігаються у власників документів або уповноважених ними осіб, що перебувають у зонах комплектування архівних установ [10].

Облік унікальних документів, їх страхового фонду та фонду користування ними здійснюється з метою забезпечення їх адресного пошуку та контролю за їх наявністю і станом збереженості. В архівній установі на кожного власника унікального документа або уповноважену ним особу створюється окремий фонд, де зберігаються страховий фонд унікальних документів та фонд користування ними у вигляді копій. Архівні установи ведуть облік унікальних документів за аркушем обліку унікального документа, який зберігається у власника документа або уповноваженої ним особи, що перебуває у зоні комплектування архівної установ [10].

Треба визнати, що сьогодні через різноманітність документів, які зберігаються в державних архівах с проблема оцифрування, так як у докуменів різний розмір, обсяг та формат, вони мають різний фізичний стан. Цифрові копії розшитих документів (ревізькі казки), справ товщиною до 30 см дозволить створювати книжковий сканер, що зможе вирівнювати вигин аркуша. Документи великого формату (кадастрові карти) вимагають фотографування по частинами з їхньою наступною «зшивкою». Для того, щоб зберегти документи для наступних поколінь, необхідно створити відповідні фізичні параметри зберігання й постійний контроль за ними [11, с. 104]. Нещодавно виявлені документи з дефектами носія й тексту, а саме – ушкоджені цвіллю одиниці зберігання. Вирішити цю проблему можна

придбавши для архіву очисники повітря, що вбивають всі біологічні забруднення (бактерії, віруси, грибки, цвіль) шляхом фільтрації до 100 %. Кожне архівосховище підлягає регулюванню санітарно-гігієнічного режиму, яке має здійснюватися за допомогою попереднього й наступного хімічного та біологічного обстежень[11, с. 104]. Нині, коли документи Національного архівного фонду усе більше затребувані, у читальному залі архіву мають працювати сучасні читальні апарати для перегляду мікрофільмів, читально-копіювальний апарат для виготовлення копій документів із мікрофільмів, а також комп'ютери, які б забезпечували перегляд цифрових копій документів. Відвідувачі читального залу мали б доступ до баз даних і електронних довідників[11, с. 105]. Нажаль, все це є відсутнім у зв'язку з браком коштів, які виділяються на утримання архівів та архівних установ.

Основними обліковими документами, що містять інформацію про унікальні документи, є: Державний реєстр національного культурного надбання (розділ «Унікальні документи Національного архівного фонду»), анотований перелік унікальних документів Національного архівного фонду, опис страхового фонду, книга обліку надходжень страхового фонду та фонду користування, картка фонду, картка документів нефондової організації[10].

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що сучасна облікова система та особливості зберігання Національного архівного фонду не будуть відповідати міжнародним стандартам, що діють в архівній системі, доки не буде запроваджена Державна цільова програма по підтриманню Національного архівного фонду, що дасть можливість забезпечити потреби державних архівних установ щодо впровадження сучасних засобів обліку та зберігання архівних документів.

Список використаних джерел:

1. Поняття про облік архівних документів. URL. https://studopedia.su/5_15610_ponyattya-pro-oblik-arhivnih-dokumentiv.html
2. Порядок ведення державного обліку документів Національного архівного фонду України: затв. Наказом Державного комітету архівів України № 43 від 11.06.2002 (не чинний). URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0533-02>
3. Приходько Л.Ф. Облік документів у державних архівах України: Інструкція /Укрдержархів. УНДІАСД. К., 2014. 171 с.
4. Про затвердження Порядку державного обліку документів Національного архівного фонду: затв. Наказом Міністерства юстиції України від 27 березня 2013 № 2045/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1695-13>
5. Основні правила роботи державних архівів України, які схвалено колегією Державного комунального архіву України від 3 лютого 2004 р. протокол № 2. URL. <https://ips.ligazakon.net/document/FIN8237>
6. Принципи державної політики України у сфері стандартизації. URL. <https://sci.house/zarubejnoe-pravo-scibook/printsipiderjavnoji-politiki-ukrajini-sferi-28271.html>
7. Уніфікація та стандартизація управлінських документів: основні принципи. URL. <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/dilovodstvo/24378/>
8. Цифровий фонд користування документами Національного архівного фонду: створення, зберігання, облік та доступ до нього: методичні рекомендації / Державна архівна служба України, Український науководослідний інститут архівної справи та документознавства; уклад.: Л.В. Дідух, Н.В. Залеток, Т.М. Ковтанюк. Київ, 2018. 131 с.
9. Публічний звіт голови Українського державного архіву Баранової Т.І. про підсумки діяльності державної архівної служби у 2019 році. URL. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_archiv_2018.pdf
10. Порядку обліку унікальних документів, які зберігаються у власників документів або уповноважених ними осіб, що перебувають у зонах комплектування архівних установ, затверджене Наказом міністерства юстиції України від 05 жовтня 2015 № 1897/5. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-15>
11. Кожий Р.Б. Удосконалення методичних підходів до організації архівної справи в тернопільській області. URL. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59906/8-Kozhiy.pdf?sequence=>

Maksymenko O. Yu. Arrangements for the use of archive fund

In this scientific article, it is noted that the content of the archival industry includes in its system not only the creation, accounting and storage of archival documents, but also the use and use for a specific purpose. It is noted that the main purpose of archival work, in addition to the accumulation of archival materials and their protection, is to familiarize and use in general the large-scale scientific and information, cultural layer that is stored in archival funds. The specifics of the use of the National Archival Fund are disclosed.

It is noted that archival funds are characterized by a constant movement of documents, some documents fall from one archive to another, the next are removed from the archival funds and destroyed, and the third re-internal systematization within the archives and funds. All these movements are recorded in special internal archives.

It is established that all receipts to the archive for permanent storage of documents and documentary complexes are registered in the book of accounting of receipts of documents for permanent storage. Accounting of the National Archival Fund is characterized by: first, the establishment of principles for systematic accounting of the records; second, the definition of specially created accounting forms; third, the definition of units of account of archival documents; fourth, the establishment and recording of the status of documents received or kept in archives and funds; Fifth, setting numbers, defining document groups; sixth, identifying changes that occur in certain units of account and displaying this information in the accounting records; seventh, fixing the volume, composition and movement of archive documents.

Key words: *archive, National Archival Fund, formation, accounting, storage and use of the National Archival Fund, mechanism of public administration of the National Archival Fund, control and supervision over compliance with accounting rules, use and storage of the National Archival Fund.*

В. В. Пацкансоискатель кафедры административного,
финансового, информационного права
ГВУЗ «Ужгородский национальный университет»

ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ В СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ

Статья посвящена проблематике внутреннего контроля в Счетной палате. Проанализирован порядок организации внутреннего контроля в Счетной палате как высшем органе аудита Украины. Охарактеризован порядок осуществления внутреннего контроля в Счетной палате.

Ключевые слова: Счётная палата, Высший орган аудита, предотвращение и противодействие коррупции, внутренний контроль, административная реформа.

Актуальность темы. В процессе развития Украины как правового и демократического государства, евроинтеграции Украины, развития Счетной палаты как высшего органа аудита Украины, предотвращения и противодействия коррупции в Украине, административной реформы, важное значение приобретает исследование проблематики внутреннего контроля в Счетной палате.

Исследование проблематики внутреннего контроля в Счетной палате имеет важное практическое значение для дальнейшего совершенствования административного законодательства Украины, а также для совершенствования правоприменительной практики в этой сфере. В результате исследования проблематики внутреннего контроля в Счетной палате как высшем органе аудита Украина является важным для развития науки административного права.

Целью статьи является охарактеризовать проблематику внутреннего контроля в Счетной палате.

Задачами данной статьи являются: проанализировать порядок организации внутреннего контроля в Счетной палате как высшем органе аудита Украины, охарактеризовать порядок осуществления внутреннего контроля в Счетной палате.

Состояние исследования. Проблематика внутреннего контроля в Счетной палате актуальна, а отдельные ее аспекты были предметом исследования отдельных современных ученых, в частности:

Л. Годованой, О. Койчевой, М. Крутевича, О. Никоновой, Н. Обушной.

Изложение основного материала.

В соответствии со ст. 98 Конституции Украины [4] контроль от имени Верховной Рады Украины за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием осуществляет Счетная палата. Для выполнения задач Счетная палата – как орган контроля, использует финансовый контроль как способ, для его реализации выполняет возложенные на нее функции и использует определенные методы [3]. Анализ статуса и полномочий Счетной палаты Украины свидетельствует, что она не просто выше субординацией, а действительно ведущим органом государственного финансового контроля в Украине, который соответствует международным стандартам, является важным, учитывая курс на евроинтеграцию [2]. Итак, Счетная палата является высшим органом аудита в Украине.

Важным шагом на пути к становлению и развитию Счетной палаты стало ее вхождение в ноябре 1998 г. в Международную организацию высших органов аудита (INTOSAI), а в мае 1999 г. – в состав Европейской организации высших органов аудита (EUROSAI). Вступив в эти международные организации, Счетная палата стала участником системы международного обмена профессиональным опытом аудиторов всего мира [10].

В соответствии со ст. 1 Лимской декларации введения контроля является неотъемлемой составной частью управления публичными финансовыми ресурсами,

которая обеспечивает ответственный и подотчетный характер этого управления [14]. Счетная палата Украины (как орган парламентского контроля) в соответствии с конституционно утвержденными полномочиями осуществляет внешний контроль государственных средств. Этот контроль должен быть полным и охватывать и доходную, и расходную части государственного бюджета, как это определено нормами Лимской декларации руководящих принципов контроля государственных финансов [11].

Мексиканская декларация независимости высших органов аудита [12] предусматривает обеспечение независимости высших органов аудита в тех случаях, когда такая независимость НЕ провозглашена в Конституции государства или провозглашена лишь формально.

В резолюции от 19 декабря 2014 № 69/228 по содействию деятельности высших органов государственного аудита Генеральная ассамблея ООН четко резюмировала, что высшие органы аудита могут объективно и результативно выполнять свои функции только в том случае, если они независимы от структур, что проверяются ними, и защищены от внешнего воздействия [13].

Согласно ст. 1 Закона Украины «О Счетной палате» [9] установлено, что Счетная палата от имени Верховной Рады Украины осуществляет контроль за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием.

В соответствии с ч. 4 ст. 363 Закона Украины «Об аудите финансовой отчетности и аудиторской деятельности» [7] государственный финансовый аудит осуществляется Счетной палатой и органами государственного финансового контроля в соответствии с законом.

Главным объектом контрольной деятельности Счетной палаты является государственный бюджет: по отношению к нему применяется как следующий, так и предварительный контроль, проводится проверка своевременности выполнения по объемам, по структуре и целевому назначению, обоснованности доходных и расходных статей, эффективности и целесообразности расходов государственных средств [5].

Должностные лица Счетной палаты являются государственными служащими и на них распространяется действие Закона Украины «О государственной службе» [8].

Учитывая вышеизложенное, во избежание должностными лицами Счетной палаты коррупционных действий, безответственного отношения к своей работе или других непрофессиональных действий для обеспечения соблюдения законности и эффективности использования бюджетных средств, чрезвычайно важно обеспечить эффективный внутренний контроль в Счетной палате.

По мнению Л.Г. Годованой внутренний контроль – это система контрольных процедур, план организации и методы управления объектом с целью эффективного проведения бизнеса, защиты активов, предотвращение ошибок, аккуратности учетных проверок и своевременного представления финансовой информации. Контроль – это процесс, обеспечивающий достижение целей организации. Очень часто внутренний контроль отождествляют с внутренним аудитом.

Внутренний контроль преследует следующие цели:

- надежность и полнота информации;
- соответствие политике предприятия, планам, процедурам и действующему законодательству;
- обеспеченность сохранности активов;
- экономичное и эффективное использование ресурсов предприятия ;
- достижение подразделениями предприятия поставленных целей и задач [1].

Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим внутренний контроль в Счетной палате есть «Порядок организации и осуществления внутреннего контроля в Счетной палате» [6] (далее – Порядок), утвержденный приказом Председателя Счетной палаты от 15 августа 2019 № 51. Он определяет механизм организации и функционирования внутреннего контроля и управления рисками в Счетной палате и самостоятельных структурных подразделениях аппарата Счетной палаты. Целью разработки Порядка является обеспечение организации и осуществления внутреннего контроля в Счетной палате.

Согласно п.1.4. Порядка внутренних контроль – это комплекс мер, применяемых Председателем Счетной палаты для обеспечения соблюдения законности и эффективности использования бюджетных средств, достижение результатов в соответствии с установленной целью, задач, планов по деятельности Счетной палаты; а система внутреннего контроля – внедрены Председателем Счетной палаты политика, правила и меры, обеспечивающие функционирование, взаимосвязь и поддержку всех элементов внутреннего контроля и направлены на достижение определенных целей (миссии), стратегических и других целей, задач, планов и требований по деятельности счетной палаты.

Внутренний контроль в Счетной палате основывается на следующих принципах:

- законности – соблюдение требований законодательства;

- непрерывности – политика, правила и меры, направленные на достижение определенной цели (миссии), стратегических и других целей, задач, планов и требований о деятельности Счетной палаты, минимизации влияния рисков, применяются постоянно для своевременного реагирования на изменения, касающиеся ее деятельности;

- объективности – принятие управленческих решений на основании полной и достоверной информации, основанной на документальных и фактических данных и исключает влияние субъективных факторов;

- делегирования полномочий – распределение полномочий и четкое определение обязанностей Председателя Счетной палаты и должностных лиц аппарата Счетной палаты, предоставление им соответствующих прав и ресурсов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- ответственности – Председатель Счетной палаты и должностные лица аппарата Счетной палаты несут ответственность за свои решения, действия и выполнения задач в рамках должностных обязанностей;

- превентивности – своевременное осуществление мер контроля для предот-

вращения возникновения отклонений от установленных норм;

- разграничение внутреннего контроля и внутреннего аудита: внутренний аудит осуществляется для оценки функционирования системы внутреннего контроля в Счетной палате, предоставление рекомендаций по ее улучшению без непосредственного осуществления мероприятий по организации внутреннего контроля, управления рисками и принятия управленческих решений об управлении финансовыми и другими ресурсами;

- открытости – внедрение механизмов обратной связи и обеспечения необходимой степени прозрачности при проведении оценки системы внутреннего контроля.

Основными блоками, по которым осуществляется внутренний контроль в Счетной палате, являются:

- 1) Руководство: издание приказов, распоряжений, отдельных поручений Председателя Счетной палаты и секретаря Счетной палаты – руководителя аппарата.

- 2) Контроль за исполнением документов: организация документооборота, в том числе электронного, осуществление контроля за своевременным исполнением самостоятельными структурными подразделениями аппарата Счетной палаты приказов, распоряжений и поручений Председателя Счетной палаты и секретаря Счетной палаты – руководителя аппарата, зафиксированных в резолюциях; соблюдением норм Регламента Счетной палаты по вопросам работы с документами; соблюдением единого порядка учета, хранения документов, накапливающихся в процессе деятельности Счетной палаты, и отбора их на архивное хранение и т.д. (работу блока консолидирует отдел документооборота и архивного дела).

- 3) Финансовый: включает в себя соблюдение определенной бюджетной/учетной политики; формирования бюджетных запросов, порядков использования бюджетных средств, составления и исполнения смет, паспортов бюджетных программ; подготовка проектов приказов по финансовым вопросам; организация и ведение бухгалтерского учета, составление и представление финансовой и

бюджетной отчетности, подписание платежных документов; правильность расчетов с дебиторами и кредиторами, начисление и своевременность уплаты налогов в бюджет, заработной платы, материальной помощи, помощи на социально-бытовые нужды, правильность ведения первичной документации, участие в формировании штатного расписания и в проведении инвентаризаций и т.п. (работу блока консолидирует финансовое управление).

4) Инфраструктурный: управление объектами государственной собственности и другими ресурсами, реализация мероприятий логистики; заключение договоров на обслуживание зданий и автомобилей; выполнение договорной дисциплины; заключение договоров с материально-ответственными лицами; участие в проведении инвентаризаций; осуществление государственных закупок товаров, работ и услуг; правильность хранения материальных ценностей; материально-технического обеспечения, укомплектования служебных помещений необходимым оборудованием, хозяйственным инвентарем и т.д. (работу блока консолидирует управление инфраструктуры).

5) Кадровый: формирование штатного расписания; подбор и расстановка кадров; организация оценки результатов служебной деятельности государственных служащих; соблюдение должностными лицами аппарата Счетной палаты исполнительской, трудовой дисциплины, правил внутреннего служебного (трудового) распорядка, общих правил этического поведения государственных служащих; прохождения должностными лицами аппарата Счетной палаты профессионального обучения и т.д. (работу блока консолидирует управления по работе с персоналом).

6) Информационных ресурсов: обустройство рабочих мест средствами компьютерной техники, ведения ее учета; принятие мер по информационной безопасности, защиты информации в информационных, телекоммуникационных и информационно-телекоммуникационных системах; администрирование информационных систем и баз данных; разме-

щения на официальном сайте информации о деятельности Счетной палаты в форме открытых данных в соответствии с Законом Украины «О доступе к публичной информации» и т.д. (работу блока консолидирует управление информационных ресурсов и технологий).

Согласно п. 1.7. Порядка система внутреннего контроля в Счетной палате состоит из следующих элементов:

- 1) внутренняя среда;
- 2) управление рисками;
- 3) меры контроля;
- 4) информация и коммуникация (информационный и коммуникационный обмен)
- 5) мониторинг.

Элементы внутреннего контроля взаимосвязаны, касающиеся всей деятельности и финансовых и нефинансовых процессов в Счетной палате.

Организация и осуществление внутреннего контроля в Счетной палате обеспечивается путем:

– разработки и утверждения Председателем Счетной палаты и/или Секретарем Счетной палаты – руководителем аппарата внутренних документов (приказов, распоряжений и т.д.), направленных на надлежащее функционирование внутренней среды, обеспечения осуществления управления рисками, принятия мер контроля и осуществления мониторинга их выполнения, налаживание коммуникации и обмена информации в Счетной палате и тому подобное;

– принятия решений Счетной палаты об утверждении Регламента Счетной палаты; планов работы Счетной палаты; определение направлений деятельности Счетной палаты, закрепление этих направлений за членами Счетной палаты; методик и методологий осуществления государственного внешнего финансового контроля (аудита) Счетной палатой;

– осуществление руководителями самостоятельных структурных подразделений и должностными лицами аппарата Счетной палаты планирования деятельности самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты, контроля за выполнением планов деятельности и отчетности о выполнении планов, задач

и функций, выявление и оценка рисков, возникающих в ходе выполнения возложенных на них задач и функций, принятия соответствующих мер контроля и мониторинга, обмена информацией и т.п.;

- координации управления рисками, определение наиболее рискованных сфер, задач и функций в деятельности Счетной палаты и информирование Председателя Счетной палаты и секретаря Счетной палаты – руководителя аппарата о таких рисках рабочей группой по обобщению рисков, которая образуется приказом Председателя Счетной палаты (далее – рабочая группа);

- оценки функционирования системы внутреннего контроля сектором по внутреннему аудиту в пределах полномочий, определенных законодательством, с целью предоставления Председателю Счетной палаты объективных и независимых рекомендаций по совершенствованию этой системы.

В вышеупомянутом контексте важно также проанализировать внутреннюю среду – среду контроля Счетной палаты.

Внутренняя среда (среда контроля) Счетной палаты – это существующие в Счетной палате процессы, операции, Регламент Счетной палаты, организационная структура, задачи и функции, распределение полномочий по их выполнению; правила и принципы управления человеческими ресурсами, направленные на обеспечение реализации полномочий Счетной палаты для достижения определенной цели, стратегических и других целей. Внутренняя среда является основой для всех элементов внутреннего контроля.

Факторами, влияющими на внутреннюю среду, являются:

- честность, моральные ценности и профессионализм работников;
- стремление к повышению эффективности управления;
- политика и процедуры работы с персоналом;
- способ распределения полномочий и ответственности;
- организация и обеспечение развития работников;
- организационная структура.

Внутренняя среда Счетной палаты состоит из:

- субъектов внутреннего контроля, к которым относятся Председатель Счетной палаты, Секретарь Счетной палаты – руководитель аппарата, руководители самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты, должностные лица аппарата Счетной палаты, рабочая группа, лицо, уполномоченное приказом Председателя Счетной палаты;

- объектов внутреннего контроля – задач и функций, осуществляемых субъектами внутреннего контроля для достижения поставленных целей в рамках определенных полномочий и ответственности.

Руководители самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты самостоятельно решают, какие функции требуют составления технологического регламента.

Внутренняя среда в Счетной палате определяет распределение полномочий и ответственности между субъектами внутреннего контроля:

- Председатель Счетной палаты организует эффективное функционирование системы внутреннего контроля в Счетной палате в соответствии с полномочиями и ответственности, установленных Законом Украины «О Счетной палате» и Регламентом Счетной палаты;

- Секретарь Счетной палаты – руководитель аппарата обеспечивает осуществление внутреннего контроля в соответствии с настоящим Порядком, законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы планирования деятельности Счетной палаты, бюджетного процесса, управления бюджетными средствами, объектами государственной собственности, транспортными средствами и другими ресурсами, организации и ведения бухгалтерского учета, составления и представления финансовой и бюджетной отчетности, осуществления закупок товаров, работ и услуг, проведение правовой работы, работы персоналом, деятельности по предупреждению и выявлению коррупции, обеспечения режима секретности и информационной безопасности,

защиты информации в информационных, телекоммуникационных и информационно-телекоммуникационных системах, организации документооборота, в том числе электронного документооборота и управления информационными потоками, взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью, подготовки ежегодного отчета о деятельности Счетной палаты, решение других вопросов, связанных с функционированием Счетной палаты;

– руководители самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты организуют внутренний контроль в пределах своего структурного подразделения и обеспечивают соблюдение соответствующих принципов, идентифицируют, осуществляют оценку и управление рисками, возникающими в ходе выполнения возложенных на них задач и функций в соответствии с распределением задач и функций самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты, положениями о самостоятельных структурных подразделениях аппарата Счетной палаты;

– должностные лица аппарата Счетной палаты выполняют задачи и функции в пределах полномочий и ответственности, установленных должностными инструкциями таких лиц;

– рабочая группа обобщает информацию о рисках в Счетной палате и предоставляет ее Секретарю Счетной палаты – руководителю аппарата, который в свою очередь информирует Председателя Счетной палаты;

– лицо, уполномоченное приказом Председателя Счетной палаты готовит отчет о состоянии организации и осуществления внутреннего контроля в разрезе элементов внутреннего контроля в Счетной палате и предоставляет его Председателю Счетной палаты.

Идентификация, оценка рисков, разработка мер реагирования на идентифицированы и оценены риски, а также их внедрение, просмотр идентифицированных и оцененных рисков осуществляются самостоятельными структурными подразделениями аппарата Счетной палаты в соответствии с ориентировочных критериев оценки рисков. Обобщение высоких

рисков и меры по их устранению, просмотр средних рисков и меры по их устранению (при необходимости) осуществляет рабочая группа по представлению руководителей самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты.

Идентификация рисков осуществляется ежегодно всеми самостоятельными структурными подразделениями аппарата Счетной палаты и предусматривает: а) установление перечня рисков, которые могут повлиять на выполнение закрепленных за ними задач и функций или деятельности Счетной палаты в целом, б) классификацию рисков по категориям и видам.

Самостоятельных структурных подразделениях аппарата Счетной палаты распределяют риски на категории:

– внешние – потенциальные события, которые являются внешними по отношению к Счетной палате и вероятность возникновения которых не связана с выполнением субъектами внутреннего контроля соответствующих процессов и операций. К внешним рискам относятся нормативно-правовые, операционно-технологические, программно-технические, коррупционные, риски информационной безопасности, репутационные, финансовые;

– внутренние – потенциальные события, вероятность возникновения которых непосредственно связана с выполнением субъектами внутреннего контроля соответствующих функций и операций. К внутренним рискам относятся нормативно-правовые, операционно-технологические, программно-технические, кадровые, финансово-хозяйственные, коррупционные, риски информационной безопасности.

Самостоятельных структурных подразделениях аппарата Счетной палаты внешние и внутренние риски распределяются по следующим видам:

1) Нормативно-правовые риски – риски, вероятность возникновения которых связана с отсутствием, противоречивостью или нечеткой регламентацией выполнения операции в соответствующих нормативно-правовых актах, законодательными изменениями и тому подобное.

2) Операционно-технологические риски – вероятность возникновения которых связана

с нарушением сроков, формата представления документов, распределения полномочий по выполнению операции и тому подобное.

3) Программно-технические риски – риски, вероятность возникновения которых связана с отсутствием прикладного программного обеспечения или изменений в него в соответствии с действующей нормативно-правовой базы, ненадлежащей работой или отсутствием необходимых технических средств и тому подобное.

4) Кадровые риски – риски, вероятность возникновения которых связана с ненадлежащей профессиональной подготовкой должностных лиц аппарата Счетной палаты, ненадлежащим исполнением ими должностных инструкций.

5) Финансово-хозяйственные риски – риски, вероятность возникновения которых связана с финансово-хозяйственным состоянием Счетной палаты, в частности ненадлежащим ресурсным, материальным обеспечением и тому подобное.

6) Финансовые риски – риски, связанные с вероятностью потерь финансовых ресурсов (денежных средств).

7) Коррупционные риски – это совокупность правовых, организационных и других факторов и причин, которые поощряют (стимулируют) должностных лиц Счетной палаты к совершению коррупционных правонарушений при исполнении ими своих полномочий.

8) Риски информационной безопасности – риски, связанные с влиянием на информационные системы, которые используются Счетной палатой, следствием которых является нарушение конфиденциальности, целостности, подлинности или доступности информационных ресурсов.

9) Репутационные риски – действия или события, которые могут негативно повлиять на репутацию учреждения или его руководителя.

Оценив риски, руководители самостоятельных структурных подразделений аппарата Счетной палаты определяют для каждого из этих рисков один из четырех основных способов реагирования на риски: снижение, принятие, разделение или избегания риска.

Лицо, уполномоченное приказом Председателя Счетной палаты, ежегодно до 20 января готовит отчет о состоянии организации и осуществления внутреннего контроля в разрезе элементов внутреннего контроля в Счетной палате за предыдущий год по установленной настоящим Порядком форме и представляет его на утверждение Председателю Счетной палаты. После утверждения отчета Председателем Счетной палаты лицо, уполномоченное приказом Председателя Счетной палаты до 1 февраля в определенном порядке направляет его Министерству финансов Украины.

Выводы. Итак, порядок организации и осуществления внутреннего контроля в Счетной палате регламентировано должным образом. Эффективный порядок организации и осуществления внутреннего контроля в Счетной палате является важной гарантией для надлежащего осуществления мероприятий государственного внешнего финансового контроля (аудита) Счетной палатой как высшего органа аудита.

Для эффективной работы Счетной палаты как высшего органа аудита Украины, обеспечение высокого уровня доверия со стороны общества, других органов публичной власти, международного сообщества, высших органов аудита отдельных зарубежных стран, важным является обеспечение надлежащего качественного внутреннего контроля в Счетной палате, ведь выявление и устранение различных рисков и проблем в работе Счетной палаты является наиболее эффективным на стадии внутреннего контроля и минимизирует возможные негативные последствия от таких рисков или нарушений.

Существуют перспективы дальнейших научных исследований в данном направлении, в частности, относительно: сравнительно-правового анализа внутреннего контроля в Счетной палате и в высших органах аудита в других странах Европы; административно-правового статуса Счетной палаты; административной реформы.

Итак, в данной статье охарактеризована проблематику внутреннего контроля в Счетной палате.

Список использованной литературы:

1. Годована Л.Г. Внутрішній контроль та внутрішній аудит, схожість і відмінність. URL: <http://eztuir.ztu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/139/21.pdf?sequence=1>
2. Койчева О. С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. Право і суспільство. 2014. № 6.1. С. 151–158.
3. Койчева О.С. Фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень Рахункової палати. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 65. С. 192–198.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Крутевич М.М. Конституційно-правові основи діяльності Рахункової палати в Україні. Окремі аспекти. Юридична наука. 2015. № 7. С. 7–13.
6. Порядок організації та здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті: затверджений наказом Голови Рахункової палати від 15 серпня 2019 р. № 51. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/Por_vn_kontr_RP.pdf
7. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21 грудня 2017 року. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 9. Ст. 50.
8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
9. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.
10. Рахункова палата України. URL: www.ac-rada.gov.ua/1.html
11. Табенська Ю. В. Рахункова палата України як вищий орган незалежного зовнішнього контролю. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 19(3). С. 88–91.
12. Mexico Declaration On SAI Independence. In International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). URL: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico.html>
13. Resolution adopted by the General Assembly № 69/228 (2014), "Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions". URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/228&referrer=/spanish/&Lang=E>
14. The Lima Declaration (ISSAI 1). (1977), Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru, "INTOSAI Professional Standards Committee". URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf

Пацкан В. В. Внутрішній контроль в рахунковій палаті

Стаття присвячена проблематиці внутрішнього контролю в Рахунковій палаті. Проаналізовано порядок організації внутрішнього контролю в Рахунковій палаті як вищому органі аудиту України. Охарактеризовано порядок здійснення внутрішнього контролю в Рахунковій палаті.

Ключові слова: Рахункова палата, Вищий орган аудиту, запобігання і протидія корупції, внутрішній контроль, адміністративна реформа.

Patskan V. Internal control within the accounting chamber

The article deals with the issues of internal control within the Accounting Chamber. The procedure of arrangement of the internal control within the Accounting Chamber as the supreme audit body of Ukraine is analyzed. The author characterizes the procedure of the organization of internal control within the Accounting Chamber.

Key words: Accounting Chamber, supreme audit body, corruption prevention and combating, internal control, administrative reform.

УДК 342.9

О. П. Сидоренкоаспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара**ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК УЧАСНИКИ
ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ
ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ
ПОСЛУГ**

У статті вказано, що в нормативно-правовому полі України з'явився новий суб'єкт права – об'єднана територіальна громада. Встановлено, що правовою основою створення територіальних громад в Україні є положення Конституції України і Законодавство України. Зазначено, що правові ознаки територіальних громад як суб'єктів права та суб'єктів місцевого самоврядування ідентичні, такими ознаками є: наявність юридичного статусу особи; можливість приймати участь в цивільно – правових відносинах; наділення правом набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб; наявність права на формування власного бюджету; можливість бути суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання публічних послуг; можливість бути суб'єктом фінансово – кредитних відносин; можливість розпоряджатися майном комунальної власності. Розкрито права і обов'язки сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів (виконавчих комітетів) як учасників інформаційних правовідносин. Окреслено проблемні аспекти надання електронних публічних послуг сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами, а саме: низький за обсягом рівень охоплення жителів об'єднаних територіальних громад процесом отримання електронних публічних послуг; не відповідність асортименту послуг, що пропонуються отримати в електронній формі, потребам жителів громад; низька «цифрова культура» жителів об'єднаних територіальних громад. Запропоновано сукупність заходів адміністративно – правового характеру щодо вдосконалення організації надання електронних публічних послуг сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами, а саме: а) створення в структурі виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад аналітично – інформаційних служб або введення в штат окремих посадових одиниць, функцією яких повинно стати налагодження системи надання публічних послуг в електронній формі; б) прийняття нормативно – правових актів, які повинні регулювати надання публічних послуг в електронній формі та встановлювати: терміни надання тої чи іншої послуги; послідовність дій (адміністративну процедуру) організацій, що її надають; порядок взаємодії між організаціями, посадовими особами, які надають публічну послугу і заявниками – споживачами послуги; порядок взаємодії виконавчих органів об'єднаної територіальної громади і організацій, що надають публічну послугу при її наданні з метою реалізації суб'єктивних публічних прав громадян; в) розробка і нормативне закріплення стандартів якості електронних публічних послуг та стандартів якості надання електронних публічних послуг, що надаються сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями), при цьому ці стандарти необхідно розглядати як юридичні обов'язки щодо забезпечення суб'єктивних публічних прав громадян; г) організація пунктів громадського доступу до мережі «Інтернет» на некомерційній основі із залученням в процес інформатизації малозабезпечених верств населення з метою підвищення їх «цифрової культури».

Ключові слова: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, виконавчі органи рад об'єднаних територіальних громад, учасник інформаційних правовідносин, електронні публічні послуги, організація надання електронних публічних послуг.

Постановка проблеми. Децентралізація державного управління, реформування місцевого самоврядування та процес територіальної організації влади в Україні зумовлюють трансформацію первинних одиниць місцевого самоврядування територіальних громад і появу нового суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад. При цьому за об'єднаними територіальними громадами закріплюється значний обсяг повноважень і відповідальності у формуванні сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самоорганізації та захисту її прав.

В сучасних умовах поступу інформаційного суспільства реформа будь – якої галузі передбачає на широке використання інформаційно – комунікаційних технологій (ІКТ) для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Запровадження ефективних інформаційно – комунікаційних інновацій в діяльність об'єднаних територіальних громад є актуальним, адже надає найкращі можливості сфокусуватися на потребах громадян, з'являються нові канали надання їм інформації та послуг. Завдяки використанню інформаційно – комунікаційних технологій місцева влада розширює доступ до отримання публічних послуг в електронній формі, оприлюднює публічну інформацію у формі відкритих даних для вільного використання, залучає жителів до участі в управлінні громадою.

Використання електронних інструментів у публічній сфері об'єднаних територіальних громад передбачає створення з боку держави певних умов, пов'язаних з встановленням процедур та гарантій законності надання електронних публічних послуг. Зокрема, потребує відповідного визначення та підготовки низка нормативно – правових актів, які б закріплювали в межах компетенції виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад стандарти надання електронних публічних послуг в контексті імплементації Європейських та міжнародних правових стандартів сервісної обслуговуючої діяльності.

З огляду на викладене, актуальним та практично необхідним виглядає дослі-

дження об'єднаних територіальних громад як учасника інформаційних

правовідносин та висвітлення проблемних аспектів організації надання виконавчими органами їх рад громадянам публічних послуг в електронній формі.

Серед публікацій, на які спирається автор, слід вказати такі. Е.О. Бліновою [14] досліджено правове регулювання інформаційних відносин за участю органів місцевого самоврядування та коло їх повноважень. Д.М. Мельником [3] здійснено системний аналіз структури територіальних громад як самоврядних територіальних одиниць в Україні та запропоновано використати світовий досвід формування територіальних громад в Україні. У роботі, автором якої є А. Марущак [13], визначено поняття «суб'єкт інформаційних правовідносин» та запропонована їх класифікація.

Отже, проблемою даної статті є прогалини в правовому забезпеченні організації надання електронних публічних послуг виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад.

Метою статті є з'ясування особливостей участі об'єднаних територіальних громад в інформаційних правовідносинах як нового суб'єкта права та подолання проблемних аспектів правового забезпечення організації надання електронних публічних послуг жителям об'єднаних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[1] обумовило появу в нормативно – правовому полі України нового суб'єкта права – об'єднаної територіальної громади.

Правове закріплення поняття «територіальна громада» відбулося в 1996 році з прийняттям Конституції України, коли законодавець уперше серед множини споріднених дефініцій (як наприклад, «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно – територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян») конституційно закріпив поняття «територіальна громада» у значенні – сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста є самостійними адміністра-

тивно – територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2].

Посилаючись на положення Конституції України (ч.3 і ч.4 ст.140), що закріплюють систему місцевого самоврядування в країні, погодимося з думкою Д. М. Мельник, який класифікує територіальні громади на: а) громади базового рівня – сільські, селищні, міські (забезпечують життєдіяльність людей у рамках територіальних одиниць); б) громади асоційованого рівня – ці територіальні громади районів і областей (в їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст) [3].

Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»[4] визначено основні ознаки територіальних громад, до яких віднесено: територіальну, інтегративну, інтелектуальну, майнову, фіскальну та самоврядну. Територіальна – спільне проживання осіб, які входять у громаду на території села, селища, міста (ч. 1. ст. 140 Конституції України, ст. 1. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Інтегративна – на основі об'єднання всіх жителів, що постійно проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства утворюється територіальна громада (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Інтелектуальна – в основі формування територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер системних індивідуально – територіальних зв'язків (ч. 1. ст. 140 Конституції України). Майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад (ч. 1. ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Фіскальна – члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів ст. 67. Конституції України). Самоврядна – закріплене в Конституції України та в Законі України «Про

місцеве самоврядування в Україні» право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування.

З цих позицій, територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування має правові ознаки, що характеризують її як суб'єкт права, а саме: 1) наділення статусом юридичної особи; 2) може бути суб'єктом цивільно – правових відносин; 3) має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, вводити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб; 4) має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів; 5) є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг; 6) має право бути засновником підприємств, мати частку в статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідентів; 7) є суб'єктом фінансово – кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним і юридичним особам, має право створювати товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово – кредитні установи, виступати гарантом кредитів; 8) територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами [5, с. 36]. Таким чином, територіальна громада має визначений законами України правовий статус і відповідно є суб'єктом права.

У сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» частіше за все використовується як синонім термінів «суб'єкт правовідносин» чи «учасник правовідносин» [6, с.438]. Так, наприклад, С.Ф. Кечек'ян стверджував: «під суб'єктом права необхідно розуміти особу, яка бере або може брати участь в правовідносинах» [7, с. 83]. В свою чергу М. І. Абдулаєв вважає, що суб'єктами права є особи чи організації, за якими законом визначена особлива юридична якість правосуб'єктності, що дає можливість брати участь

в різноманітних правовідносинах з іншими особами та організаціями [8, с. 92]. Такої ж точки зору дотримувався Є. Трубецької, який говорив: «суб'єктом права є той, хто здатний мати права незалежно від того, користується він ними в дійсності чи ні [9, с. 134].

Отже, суб'єктом права є визнаний державою носій юридичних прав і обов'язків, що нею ж встановлені, та має потенційну можливість їх реалізовувати і фактично реалізовує у конкретних правовідносинах, зокрема і інформаційних. При цьому слід мати на увазі, що суб'єктами права є лише стійкі, постійні утворення, які характеризуються єдністю волі і мети, а також певною внутрішньою організацією. Це не випадкові і не тимчасові об'єднання громадян чи яких-небудь структур [6, с. 440].

Сучасне законодавство України застосовує термін «об'єднана територіальна громада», містить положення про реальні механізми об'єднання територіальних громад, водночас в ньому відсутнє нормативне закріплення юридичної конструкції «об'єднана територіальна громада». Це створює проблеми у щоденних практиках діяльності об'єднаних територіальних громад в усіх сферах суспільного життя, і в інформаційній також.

В той же час у «Методиці формування спроможних територіальних громад» [10] вживається термін «спроможна територіальна громада», під якою розуміються – територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово – комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно – територіальної одиниці. Таке нормативно – правове визначення поняття «спроможна територіальна громада» теж не дає повного уявлення про неї як суб'єкта правовідносин, крім констатації того, що вона приймає участь в суспільних відносинах

з приводу надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово – комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. Тому постає питання, а чи є вона повноцінним суб'єктом правовідносин і чи приймає вона участь в інших суспільних відносинах, які не пов'язані з наданням публічних послуг?

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі є загальноновизнаним, що суб'єктами права можуть бути фізичні і юридичні особи [6, с. 439]. До фізичних осіб (індивідуальні суб'єкти) належать всі громадяни, іноземці і особи без громадянства [6, с. 440]. Фізична особа, зазначав ще Г.Шершеневич, це – суб'єкт права, який співпадає з людиною [11]. Згідно зі статтею 24 Цивільного Кодексу України, людина як учасник цивільних відносин є фізичною особою [12]. До юридичних осіб (колективні суб'єкти) учасників правових відносин, належать підприємства та організації. Вони: а) мають відокремлене майно; б) відповідають цим майном за своїми зобов'язаннями; в) можуть від свого імені набувати і здійснювати майнові та особисті немайнові права; г) мають самостійний баланс чи кошторис; д) можуть нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді [6, с. 440]. У статті 80 Цивільного Кодексу України закріплено поняття юридичної особи, відповідно до якої це організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [12]. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Вцілому Цивільний Кодекс України виділяє такі ознаки юридичної особи: така особа має пройти відповідну процедуру створення (ст. ст. 87,88 ЦКУ); процедуру державної реєстрації у порядку, встановленому законом (ст. 89 ЦКУ); мати цивільну правоздатність та дієздатність (ст. ст. 91, 92 ЦКУ); мати право бути позивачем і відповідачем у суді; організаційна єдність (ст. 97 ЦКУ); можливість нести самостійну майнову відповідальність (ст. 96 ЦКУ); здатність виступати в цивільному обороті від свого імені (ст. 90 ЦКУ)[12].

Фактично, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закріпив правові ознаки об'єднаних територіальних громад, які властиві юридичним особам, а саме: стаття 8 цього Закону визначає процедуру створення об'єднаних територіальних громад, що відповідає ознаці юридичної особи, закріпленої в ст. 87, 88 Цивільного Кодексу України – юридична особа має пройти відповідну процедуру створення; п. 3 статті 8 цього Закону говорить, що «об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися», а це дає можливість об'єднаним територіальним громадам нести майнову відповідальність і вступати в цивільний оборот, що в свою чергу відповідає ознакам юридичної особи, закріплених в ст. 90, ст. 96 Цивільного Кодексу України; п. 1 статті 4 цього Закону як умову добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст ставить вимогу, відповідно до якої у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування, територія об'єднаної територіальної громади повинна бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції територіальних громад, що об'єдналися. До того ж відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» структуру управління об'єднаної територіальної громади складають: сільський, селищний, міський голова; відповідна рада; виконавчий комітет ради; староста; територіальні підрозділи виконавчих органів ради об'єднаної громади. Через великий обсяг функцій та повноважень, які покладатимуться на новостворені об'єднані територіальні громади, відповідна рада, згідно ч. 4 ст. 54 цього Закону, у межах затвердженою нею структури та штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади. Такі відділи та управління є підзвітними та підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядковані виконавчому комітету, сільському,

селищному, міському голові, говориться в ч. 2 цієї статті [4]. В цьому виявляється інша характерна риса юридичної особи – організаційна єдність, яка характерна для об'єднаної територіальної громади і визначена ст. 97 Цивільного Кодексу України.

Проте, у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», статус юридичної особи закріплений за представницькими органами об'єднаної територіальної громади – виборними органами (радою), яка складається з депутатів і відповідно до Закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, а також за виконавчими комітетами рад [1]. За таких обставин саме вони є суб'єктами правовідносин, і інформаційних також, та наділені як загальною правосуб'єктністю, так і інформаційною.

На думку А. Марущака, інформаційна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта інформаційних правовідносин мати інформаційні права та набувати своїми діями суб'єктивні інформаційні права та обов'язки, які складають зміст інформаційних правовідносин [13]. Зміст інформаційної правосуб'єктності для кожного суб'єкта інформаційного права відрізняється. Їх інформаційна правосуб'єктність також складається з інформаційної правоздатності, інформаційної дієздатності та деліктоздатності, тобто здатності нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення. Оскільки органи місцевого самоврядування є юридичними особами, то їх правоздатність, дієздатність та деліктоздатність наступають практично завжди одночасно [14]. Г.О.Блінова погоджується, що для органів місцевого самоврядування як і для органів державної влади, за концепцією А. Марущака змістом інформаційної правосуб'єктності є компетенція як сукупність певних повноважень [13].

В цьому контексті постає питання прав і обов'язків сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та їх виконавчих органів (виконавчих комітетів, управління тощо) як учасників інформаційних відносин, адже саме вони постають суб'єктами правовідносин, а не безпосередньо об'єднані територіальні громади.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» учасники інформаційних відносин мають право вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації [15]. Також учасники інформаційних відносин згідно до цього Закону зобов'язані поважати інформаційні права інших суб'єктів; використовувати інформацію згідно з законом; забезпечувати додержання принципів інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свободи обміну інформацією, достовірність і повнота інформації, свободи вираження поглядів і переконань, правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя; забезпечувати доступ до інформації на умовах передбачених законом; зберігати її в належному стані протягом встановленого терміну і надавати іншим особам або державним органам у передбаченому законом порядку; компенсувати шкоду щодо порушення законодавства про інформацію [15].

Базовий закон в інформаційній сфері – Закон України «Про інформацію» відносить до суб'єктів інформаційних правовідносин фізичних осіб, юридичних осіб, об'єднання громадян та суб'єктів владних повноважень [15].

Водночас, вважаємо необхідним звернути увагу на той факт, що сільські, селищні, міські ради об'єднаної територіальної громади та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління) як учасників інформаційних правовідносин можливо ідентифікувати також і як суб'єктів владних повноважень. В цьому контексті необхідно відмітити, що спроможні територіальні громади вирішують питання місцевого значення через обрані ними органи місцевого самоврядування (ради), яким делеговані такі повноваження органів виконавчої влади як: надання соціальної допомоги через територіальні центри (в громадах); надання адміністративних послуг через центри їх надання (в громадах); управління закладами освіти (школи, дитячі садки); надання первинної медичної допомоги; організація роботи по утриманню будинків культури,

клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків [10]. До того ж в Законі України «Про доступ до публічної інформації» делеговані повноваження розуміються широко і стосуються сфери освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг [16], тобто мова іде про делегування повноважень, які знаходяться поза сферою державно – владних відносин, хоча ці повноваження делеговані державою. В даному випадку домінуючою характеристикою цих суб'єктів є наявність повноважень щодо надання тих чи інших послуг в різноманітних сферах суспільної життєдіяльності, які вони мають здійснювати на підставі ліцензій, дозволів або спеціальних повноважень.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації – суб'єкти владних повноважень, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевого бюджетів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом, або договором, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації [16].

Звісно, сільські, селищні, міські ради об'єднаної територіальної громади та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління) як учасники інформаційних правовідносин можуть приймати в них участь в якості кожного із визначених Законом суб'єктів. В той же час, в процесі здійснення як власних, так і делегованих повноважень задля розширення можливостей своєї взаємодії з громадянами, перед ними постає питання використання сучасних інформаційно – комунікаційних технологій і відповідно участі в інтернет – правовідносинах. Особливостями таких відносин є: обов'язкова наявність технічних компонентів, інформаційне наповнення даного виду відносин і осо-

бливий суб'єктний склад [17], існування в електронній формі в кіберпросторі [18].

Використання органами місцевого самоврядування електронних форм взаємодії з громадянами, їх об'єднаннями дозволяє надавати їм широкий спектр якісних, оперативних та прозорих публічних послуг в електронній формі.

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами приватним особам за їх зверненням, яке оформлюється відповідно до норм чинного законодавства [19]. Е.В.Талапіна та Ю.О. Тихомиров відстоюють таке визначення поняття «публічні послуги»: «це послуги, які надаються безмежному колу осіб з метою задоволення публічного інтересу» [20]. Погодимось з думкою, відповідно до якої, публічні послуги «це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. За змістом публічні послуги поділяють на: адміністративні, соціальні, житлово – комунальні, освітні, медичні тощо [21].

Правове підґрунття надання громадянам електронних послуг в Україні було закладено з прийняттям Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV [22], Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV [23], Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» від 9 січня 2007 року № 537-V [24], Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року № 537-V [25].

Особливої уваги заслуговує Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 року № 918-р, де надано визначення поняття «електронна послуга», що розглядається як адміністративна й інша публічна послуга, яка надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно – телекомунікаційних систем [26].

Проте, не зважаючи на сформовану нормативно – правову базу надання електронних послуг в Україні, існує ряд проблемних аспектів щодо їх надання, сільськими, селищними, міськими радами, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями).

Пілотне соціологічне опитування мешканців Червоногригорівської селищної об'єднаної територіальної громади, Грушівської сільської об'єднаної територіальної громади, Новопокровської селищної об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області, яке було проведене в червні 2019р. на основі застосування методики «першого зустрічного» (було опитано 126 осіб) дозволило виявити проблемні аспекти отримання електронних публічних послуг мешканцями об'єднаних територіальних громад. Отримані результати свідчать: тільки 24,0% опитаних; жителів громад вже скористалися можливістю отримати публічні послуги в електронній формі, при цьому 62,0% жителів об'єднаних територіальних громад не проінформовані про те, що мають таку можливість; 38,0% респондентів відповіли, що вони взагалі не мають уявлення, що це за послуги; ще 46,0 % опитаних вказали на те, що їм не відомий перелік публічних послуг, які вони можуть отримати в електронній формі; у 54,0% опитаних відсутня можливість взагалі отримати послуги в електронній формі в наслідок матеріальних або технічних проблем; 16,0% опитаних вказали на те, що той перелік послуг, які їм пропонується отримати в електронній формі, не відповідає їх потребам; 88,0% тих, хто скористався можливістю отримання електронних публічних послуг був задоволений якістю їх надання, при цьому це були отримані адміністративні в Центрі надання адміністративних послуг.

Отже, як свідчать результати дослідження, на сьогодні типовою для об'єднаних територіальних громад є ситуація, коли отримання публічних послуг в електронній формі ще не набуло масового характеру серед їх жителів в силу різних причин.

Вважаємо, що поліпшити ситуацію могло б створення в структурі виконавчих

комітетів рад об'єднаних територіальних громад аналітично – інформаційних служб або введення в штат окремих посадових одиниць, функціями яких повинно стати: виявлення інформаційних потреб жителів громади; популяризація можливостей отримання публічних послуг в електронній формі; створення Інтернет – ресурсів, які б містили інформацію про публічні електронні послуги, що надаються виконавчими комітетами рад об'єднаних територіальних громад, а також про можливості їх отримання в Центрі надання адміністративних послуг; інформування жителів про єдину систему навігації по Інтернет – ресурсам виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад; інформування про інфраструктуру пунктів громадського доступу до інформації про діяльність виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад; інформування жителів через інформаційно-телекомунікаційну систему Інтернет про прийняті радою об'єднаної територіальної громади рішення, а також нормативно – правові акти; інформування про порядок діяльності виконавчих органів об'єднаної територіальної громади з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; надання відомостей про цільові програми, в яких приймає участь об'єднана територіальна громада з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; інформування про офіційні заходи, що проводить рада об'єднаної територіальної громади з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; надання інформації про взаємодію з іншими органами державної влади, громадськими об'єднаннями, політичними партіями і іншими організаціями з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; інформування про основні показники функціонування об'єднаних територіальних громад; надання статистичних відомостей з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; створення інтерактивних розділів, в яких жителі могли б спілкуватися з посадовими особами об'єднаних територіальних громад щодо отримання публічних послуг, і в електронній формі зокрема (гостьова книга, конференція, форум); ведення баз даних і банків щодо осіб, які отримали

публічні послуги; постійне оновлення даних на сайтах громад; розгляд електронних звернень громадян, їх реєстрація, підготовка відповіді; розміщення відповідей на звернення жителів на своєму офіційному сайті в інформаційно-телекомунікаційній мережі «Інтернет»; надання інформації заявникам і забезпечення їх доступу до відомостей про публічні послуги, що надаються в електронній формі; надання заявнику відомостей про хід виконання запиту про надання електронної публічної послуги; сприяння взаємодії організацій, що надають публічні послуги.

Вважаємо, доцільно було б прийняти нормативно – правові акти щодо надання публічних послуг в електронній формі, які б встановлювали: терміни надання тої чи іншої послуги; послідовність дій (адміністративну процедуру) організацій, що її надають; порядок взаємодії між організаціями, посадовими особами, які надають публічну послугу і заявниками – споживачами послуги; порядок взаємодії виконавчих органів об'єднаної територіальної громади і організацій, що надають публічну послугу при її наданні з метою реалізації суб'єктивних публічних прав. До того ж, ці нормативно – правові акти повинні містити гарантії доступу всіх жителів об'єднаної територіальної громади до визначеного переліку електронних публічних послуг. Крім цього в них повинні бути закріплені градація і типологія електронних публічних послуг, які б враховували потреби різних верств населення, організацій, а також відповідальність посадових осіб за недотримання положень цих нормативно – правових актів. Для задоволення найбільш масових потреб фізичних осіб в електронних публічних послугах доцільно було б встановити мінімальні муніципальні стандарти, виконання вимог яких виконавчі органи місцевого самоврядування повинні забезпечити шляхом організації довідкового обслуговування громадян. Це, на нашу думку, сприятиме наближенню надання електронних публічних послуг до потреб жителів об'єднаної територіальної громади та забезпечить реалізацію суб'єктивних публічних прав громадян.

До того ж, вкрай необхідно, на нашу думку, розробити і нормативно закріпити

стандарти якості електронних публічних послуг та стандарти якості надання електронних публічних послуг, що надаються сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями). При цьому необхідно ці стандарти розглядати як юридичні обов'язки. Це дозволить розглядати надання електронних публічних послуг у відповідності зі стандартами ефективності і якості як забезпечення суб'єктивних публічних прав громадян.

Як показало наше дослідження, не високий рівень електронних звернень мешканців до сільських, селищних, міських рад, об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів (виконавчих комітетів, управлінь) обумовлений також низьким рівнем «цифрової культури» жителів, що пов'язано з відсутністю цифрових навичок, вмінь та незадовільним матеріальним становищем. Вирішити цю проблему можливо було б шляхом організації пунктів громадського доступу до мережі «Інтернет» на некомерційній основі із залученням в процес інформатизації малозабезпечених верств населення. Ці пункти доцільно було б організувати на базі територіальних центрів надання соціальних послуг, шкіл, бібліотек, пошти, а при наявності можливостей і на окремих локаціях. Функціонування цих пунктів повинно передбачати надання допомоги фахівців всім бажаючим незалежно від віку і рівня знання комп'ютерних і Інтернет – технологій щодо подання заяв на отримання електронних публічних послуг.

Таким чином, об'єднана територіальна громада приймає участь в інформаційних правовідносинах через свій представницький орган – раду та її виконавчий орган – виконавчий комітет (управління) ради. Саме рада об'єднаної територіальної громади та її виконавчий орган – виконавчий комітет (управління) відповідно до чинного законодавства України мають статус юридичної особи і відповідно наділені інформаційною правосуб'єктністю.

Сільські, селищні, міські ради, об'єднаних територіальних громад та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління) як учасники інформаційних правовідно-

син можуть приймати в них участь в якості запитувачів інформації та її розпорядників. В той же час, в процесі здійснення як власних, так і делегованих повноважень задля формування сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку своїх жителів, їх самоорганізації та захисту прав, розширення можливостей своєї взаємодії з ними, вони використовують сучасні інформаційно – комунікаційні технології і приймають участь в інтернет – правовідносинах як інформаційних правовідносинах особливого роду. Особливістю таких правовідносин є те, що вони існують в електронній формі в кіберпросторі.

Використання виконавчими органами об'єднаних територіальних громад інформаційно-телекомунікаційної мережі «Інтернет» у взаємодії з громадянами, їх об'єднаннями дозволяє надавати їм широкий спектр якісних, оперативних та прозорих публічних послуг. Публічні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. За змістом публічні послуги поділяють на: адміністративні, соціальні, житлово-комунальні, освітні, медичні тощо.

Не зважаючи на сформовану нормативно – правову базу надання електронних послуг в Україні, існує ряд проблемних аспектів щодо їх надання сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями). Такими проблемними аспектами є: низький за обсягом рівень охоплення жителів об'єднаних територіальних громад процесом отримання електронних публічних послуг; не відповідність асортименту послуг, які їм пропонується отримати в електронній формі, потребам жителів громад; низька «цифрова культура» жителів об'єднаних територіальних громад.

Подолати ці проблемні аспекти організації надання електронних публічних послуг жителям об'єднаних територіальних громад можливо за допомогою здійснення таких кроків : а) створення

в структурі виконавчих комітетів рад об'єднаних територіальних громад аналітично – інформаційних служб або введення в штат окремих посадових одиниць, функцією яких би стало налагодження системи надання публічних послуг в електронній формі; б) прийняття нормативно – правових актів, які б регулювали надання публічних послуг в електронній формі та встановлювали: терміни надання тої чи іншої послуги; послідовність дій (адміністративну процедуру) організацій, що її надають; порядок взаємодії між організаціями, посадовими особами, які надають публічну послугу і заявниками – споживачами послуги; порядок взаємодії виконавчих органів об'єднаної територіальної громади і організацій, що надають публічну послугу при її наданні з метою реалізації суб'єктивних публічних прав громадян; в) розробки і нормативного закріплення стандартів якості електронних публічних послуг та стандартів якості надання електронних публічних послуг, що надаються сільськими, селищними, міськими радами, розміщених в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями), при цьому ці стандарти необхідно розглядати як юридичні обов'язки щодо забезпечення суб'єктивних публічних прав громадян; г) організації пунктів громадського доступу до мережі «Інтернет» на некомерційній основі із залученням в процес інформатизації мало-забезпечених верств населення з метою підвищення їх «цифрової культури».

Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5. 02. 2015р. – №157 – VIII . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157> – 19
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.140.
3. Мельник Д.М. Теоретичні засади формування територіальних громад: імплементація світового досвіду в Україну / Д.М. Мельник // Агросвіт. – 2018. – С. 33- 38.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21. 05. 1997р. – № 280/97-ВР.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Територіальна громада: поняття, функції, роль, правовий статус// Навчальні матеріали онлайн (pidruchniki. Website). – 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://10pidruchniki.com/12720204/finansiv/funktiyi_Fmistsevih_finansiv#767
6. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М.Оніщенко. – К.:Юрінком Інтер, 2008. – 688с.
7. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе./ С.Ф. Кечек'ян. – М.: Изд – во АН СССР, 1958. – 187.
8. Абдуллаев М.И. Теория государства и права: учеб. для вузов/ М.И.Абдулаев, – М.: 2004. – 410с.
9. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права./ Е.Н. Трубецкой. – К.: Книжный магазин С.И. Иванова и К, 1906. – 182с.
10. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8. 04. 2015р. – №214. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
11. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич Г.Ф.. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – Вып. 3. – 814с.
12. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003р. – №435 – IV/ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ips.ligazakon.net/document/TO030435?an=4379>
13. Марущак А. Поняття суб'єктів інформаційних правовідносин та їх класифікація / А. Марущак.// Правова інформатика. № 4 (12), 2006. – С.44 – 48.
14. Блінова Г.О. Повноваження органів місцевого самоврядування як учасників інформаційних правовідносин / Г.О.Блінова // Вісник ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка. Вип. 3(83), 2018. – С.11- 19.
15. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992р. – №2657 – XII. -- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657> – 12
16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13. 01. 2011р. №2939 – VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939> – 17
17. Литвинов Є.П. Правовідносини в інтернет – праві / Є.П.Литвинов // Часопис київського університету права. № 3, 2013. – С.145 – 149.
18. Тедеєв А.А. Информационное право (право Интернета): учебное пособие/

- А.А. Тедеев, – М.: – Эксмо, 2005. – 304с.
19. Публічні послуги: перспективи реформування// Правовий вісник: щомісячна юридично – просвітницька газета. – 2010. – [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska/ua/publication/content/16624.htm>
 20. Талапина Э.В. Публичные функции в экономике / Э.В.Талапина, Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – №6. – С.3- 13.
 21. Електронне урядування та електронна демократія: навч. пособ.: у 15ч./ за заг. ред.. А.І Семенченка, В.М.Дрешпака. – Частина 10: Електронні послуги / [Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзьоба]. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 60с.
 22. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22. 05. 2003р. №851-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851> – 15
 23. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852 – IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852> – 15
 24. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України від 9. 01. 2007 р. №537-V. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537> – 16
 25. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5. 10. 2017 р. № 2155 – VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155> – 19
 26. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16. 11. 2016 року №918 –р/ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918> – 2016 – р.

Sidorenko O. United territorial communities as participants of information legal relations: problematic aspects of the organization of providing electronic public services

The article states that a new subject of law has appeared in the normative – legal field of Ukraine – a united territorial community. It is established that the legal basis for the creation of territorial communities in Ukraine is the provisions of the Constitution of Ukraine and the Legislation of Ukraine. It is noted that the legal features of territorial communities as subjects of law and subjects of local self-government are identical, such features are: availability of legal entity status; opportunity to take part in civil law relations; giving the right to acquire and alienate property rights, to enter into obligations, to conduct proceedings, to collect compulsory fees from its members to meet common needs; availability of the right to form one's own budget; opportunity to be a business entity in the field of public services; opportunity to be a subject of financial and credit relations; the ability to dispose of communal property. The rights and responsibilities of village, settlement, city councils of the united territorial communities and their executive bodies (executive committees) as participants of information legal relations are revealed. The problematic aspects of providing electronic public services by village, settlement, city councils of united territorial communities and their executive bodies are outlined, namely: low level of coverage of residents of united territorial communities by the process of receiving electronic public services; non-compliance of the range of services offered in electronic form with the needs of community residents; low "digital culture" of the inhabitants of the united territorial communities.

The set of measures of administrative – legal character on improvement of the organization of rendering of electronic public services by village, settlement, city councils of the united territorial communities and their executive bodies is offered, namely: a) creation in structure of executive bodies of councils of the united territorial communities of analytical – information services staff of individual positions, the function of which would be to establish a system of public services in electronic form; b) adoption of normative – legal acts, which would regulate the provision of public services in electronic form and establish: terms of provision of this or that service; sequence of actions (administrative procedure) of the organizations providing it; the procedure for interaction between organizations, officials who provide public service and applicants – consumers of the service; the order of interaction of executive bodies of the united territorial community and the organizations rendering public service at its rendering for the purpose of realization of subjective rights of citizens c) development and normative consolidation of quality standards of electronic public

services and quality standards of electronic public services provided by village, settlement, city councils of united territorial communities and their executive bodies (executive committees, departments), while these standards should be considered as legal obligations to ensure the subjective rights of citizens;d) organization of public access points to the Internet on a non-commercial basis with the involvement of low-income groups in the process of informatization in order to increase their "digital culture".

Key words: *territorial community, united territorial community, party to information relations, executive bodies of united territorial communities, electronic public services, organization of provision, electronic public services.*

УДК 353:5:351:82

В. М. Щербаккандидат політичних наук, доцент,
заступник декана з виховної роботи
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара**АНАЛІТИЧНІ СТРУКТУРИ ПОЛІТИКИ
МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА:
ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

У статті визначається значення і роль аналітичних структур політики міжрегіонального економічного співробітництва у виробленні стратегічних рішень. Зазначається, що в Україні існує необхідність модернізації регіональної економічної політики, невід'ємною частиною якої має стати формування спроможних суб'єктів аналітичного та інформаційного забезпечення регіонального менеджменту. Окреслюється коло завдань, які постають перед аналітично – інформаційними центрами міжрегіональної економічної співпраці: прогнозування економічної кон'юнктури, визначення стратегічних завдань розвитку регіонів, формування регіонального економічного профілю. Розкривається зміст процесу формування спроможних інформаційно – аналітичних центрів у структурі публічного врядування на регіональному рівні. Характеризується принцип системності як методологічна основа організації інформаційно – аналітичного забезпечення регіонального розвитку та міжрегіональної економічної співпраці. Встановлюються передумови ефективного функціонування аналітично – інформаційних центрів міжрегіональної економічної співпраці: наявність попередніх концептуальних домовленостей між інформаційно – аналітичними структурами сусідніх регіонів; однакова або близька за обсягом операційна спроможність аналітичних центрів. Зазначається, що розбудова цілісної системи інформаційно – аналітичних центрів регіонального розвитку та міжрегіональної співпраці. Згідно із світовим досвідом, здійснюється на основі спільної зацікавленості економічних суб'єктів та центрів публічного врядування. Вказується, що перетворення системи державного управління на децентралізовану структуру публічного врядування потребує усунення штучного розмежування за галузевою та відомчою ознаками, а інформаційно – аналітична діяльність вимагає посилення концентрації та координації, запровадження інноваційних практик моніторингу економічної інформації, її обміну та донесення до кінцевого споживача. Наголошується, що нові суб'єкти міжрегіональної економічної співпраці, а саме: місцеві громади, конкретні підприємці та компанії, галузеві об'єднання роботодавців, найманих працівників, а також професіоналів у певній галузі є важливим чинником розвитку інформаційно – аналітичних структур. Підкреслюється, що зарубіжний досвід свідчить, що міжрегіональна економічна співпраця може набувати сталих форм на основі «мережових управлінських структур» - комітетів регіонального управління. Пропонується в подальшому враховувати з метою проведення успішної модернізації інформаційно – аналітичних структур політики міжрегіонального економічного співробітництва специфіку державно – приватного партнерства у рамках міжрегіонального співробітництва.

Ключові слова: аналітичні центри, міжрегіональна економічна співпраця, організаційні управлінські мережі, публічне врядування, інституційна спроможність.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

У сучасному глобалізованому світі набувають великого значення проекти багатосторонньої економічної співпраці

на рівні регіонів. Така ситуація складається унаслідок масштабних реформ щодо децентралізації у багатьох країнах, а також через збільшення інтенсивності процесів міжнародної інтеграції. У зв'язку з цим необхідною є ґрунтовна розробка напрямів міжрегіональної співпраці, підготовка стратегічних планів та проектних

пропозицій. На сучасному етапі з'являються нові форми аналітичного та інформаційного забезпечення прийняття рішень у сфері публічного врядування. Однією з основних тенденцій є залучення до державного сектору представників експертного середовища, академічної науки, громадських організацій та окремих активістів. Набуває актуальності створення міжнародних мереж за профілем певних управлінських рішень. Вони взаємодіють між собою на трансрегіональному рівні для вирішення конкретних завдань. Для сучасної України розкриття специфіки діяльності аналітичних структур з вироблення рішень щодо транс регіональної та міжрегіональної співпраці набуває значення у зв'язку з конкретизацією співпраці у рамках угоди «Про асоціацію» між Україною та ЄС. Також необхідною є модернізація процесів аналізу політики на рівні регіональної економічної співпраці. Слід також брати до уваги особливості переходу з бюрократичної на менеджерську модель публічного врядування в Україні. Зазначена модель передбачає креативний підхід, широку координацію різних підрозділів, поєднання повноважень та орієнтацію на конкретний результат.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми

Наукове обґрунтування аналітико-інформаційного забезпечення міжрегіональної економічної співпраці в Україні є недостатнім. Ця проблема перебуває у зародковому етапі її дослідження. Серед зарубіжних вчених тему модернізації управління економічними процесами на транс регіональному рівні вивчала А. Бісонг [10], регіональний вимір транс регіональної інституційної співпраці досліджувала Б. Пакпахан [11], критичний аналіз застосування великих даних (Big Data) здійснили У. Сівараях, М. Камал, З. Ірані, В. Віраккодді [12]. Серед українських науковців розробку організаційно-методичні основи створення регіональних агенств сприяння розвитку експортного потенціалу машинобудівних підприємств здійснювала Є.Шелест [9], до вивчення інформаційно-аналітичного забезпечення

діяльності органів державної влади долучився Р. Коваль [4], С. Вировий розробляє інформаційно-аналітичний вимір діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [1]. Однак, значно більшої уваги вимагає питання шляхів та перспектив оновлення організаційних засад та підвищення інституційної спроможності аналітико-інформаційного забезпечення міжрегіональної економічної співпраці в Україні.

Метою статті встановлення специфіки модернізації аналітичних структур щодо реалізації міжрегіональної економічної співпраці. Завданням статті є визначення попередніх етапів модернізації аналітичних центрів, які забезпечують діяльність публічного врядування у контексті стратегій економічного розвитку регіонів в Україні.

Виклад основного матеріалу

Стратегічні рішення щодо міжрегіональної економічної співпраці на сучасному етапі приймаються не лише на рівні регіонів, але й на центральному рівні. У цій ситуації вагомим значенням набуває спроможність регіонів артикулювати свої потреби щодо економічної співпраці та висловлювати їх у відповідний спосіб. Також великого значення набуває комунікація між аналітичними центрами та законодавче середовище щодо сприйняття результатів досліджень та рекомендації. В умовах сучасної України аналітичні центри здатні відіграти важливу роль у ситуації невизначеності регіональної політики та впливу політичних факторів на процес публічного адміністрування. І. Дунаєв «Найчастіше центр усе ж підтримує слабкі регіони, але прагне до створення стимулів для їхнього власного розвитку. Це можливо з огляду на формулювання певних умов відповідності, що і є суттю варіацій регіональної політики у разі виділення коштів регіонам. Навколо цих питань тривають дискусії, приймаються концепції та проводяться реформи регіональної політики, тому ці аспекти в контексті ЄС найбільш важливі для розуміння принципів його регіональної політики»[2].

У сучасному світі відбувається процес децентралізації, який полягає у впровадженні більшої самостійності місцевих громад. Водночас процеси міжнародної

інтеграції в різних регіонах світу висувають значну частину економічних рішень на наднаціональний рівень. В українській ситуації існує необхідність модернізації регіональної економічної політики, невід'ємною частиною якої має стати формування спроможних суб'єктів аналітичного та інформаційного забезпечення регіонального менеджменту економічними процесами та міжрегіональної кооперації. Як слушно зазначає І. Дунаєв, «модернізація регіональної економічної політики має ґрунтуватися на принципі послідовного застосування ціннісного підходу в державному управлінні. Цей принцип передбачає підпорядкування державної політики у сфері економічного розвитку регіонів ціннісному вибору, заснованому на традиційних для українського суспільства і держави, цивілізаційно і морально зумовлених вищих цінностях, які визнані як суспільне благо» [2].

Коло завдань, які постають перед аналітично-інформаційними центрами міжрегіональної економічної співпраці надзвичайно широке. Це й прогнозування економічної кон'юнктури, визначення стратегічних завдань розвитку регіонів, формування регіонального економічного профілю тощо. Початковим процесом для формування спроможних інформаційно-аналітичних центрів у структурі публічного врядування на регіональному рівні є інвентаризація інформаційних та аналітичних джерел, які діють на постійній або тимчасовій основі. Важливим етапом є формування особливого пулу інформаційно-аналітичних агентств, які співпрацюють з установами публічного врядування на регіональному рівні. Одним з прикладних завдань для аналітичних структур може стати моніторинг економічної, екологічної та енергетичної безпеки регіону. Згідно з позицією Н. Соколовської «подальше дослідження ефективності системи щорічного моніторингу індикаторів енергетичної безпеки регіонів та держави мають бути спрямовані на обґрунтування того, що врахування регіональних особливостей та узгодження основних цілей проведення політики енергоефективності сприятиме підвищенню рівня енергетичної безпеки держави в цілому» [7].

Системність у організації інформаційно-аналітичного забезпечення регіонального розвитку та міжрегіональної економічної співпраці визначає робота відповідно до орієнтирів науково-дослідної методології. Відповідно в сучасній Україні існує досвід оцінки параметрів економічного розвитку та міжрегіональної співпраці. Системний аналіз економічного розвитку та моніторинг процесів економічної безпеки надає владним центрам прийняття рішень певний ресурс часу для підготовки зважених та доцільних економічних рішень. На думку Н.Соколовської, «за результатами обробки з використанням методу системного аналізу визначених індикаторів енергетичної безпеки загальнодержавного і регіонального рівнів вищим органам державної та регіональної влади не лише мають надаватися інформаційно-довідкові матеріали про поточну ситуацію, а й указуватися реальні причини погіршення показників у разі їх виходу за граничні значення, з метою усунення цих причин галузевим міністерствам та обласним державним адміністраціям необхідно розробляти та впроваджувати конкретні заходи» [7].

Завдання моніторингу та інформаційно-аналітичного забезпечення міжрегіональної економічної співпраці вимагають попередніх концептуальних домовленостей між інформаційно-аналітичними структурами сусідніх регіонів. Необхідним є забезпечення однакової або близької за обсягом операційної спроможності аналітичних центрів. Це забезпечить синхронну обробку інформації, а також, що головне, надасть можливість представникам публічного врядування різних регіонів вести діалог на одному рівні поінформованості. При цьому в Україні на макрорівні публічного врядування існують процедури оцінки аналітичної обробки в інтересах певного об'єкту управління. Як справедливо зазначає Ю.Саричев, «інформаційно-аналітичне забезпечення тісно взаємодіє з моніторингом стану як з окремим видом інформаційного забезпечення в системі державного управління, його роль полягає у виробленні аналітично обґрунтованих пропозицій щодо прийняття ефективних державних управ-

лінських рішень (на підставі наявних інформаційних ресурсів, що отримуються за допомогою інформаційної інфраструктури), а його місце визначається характером завдання щодо оцінки та прогнозування стану (розвитку) об'єкта (процесу) державного управління» [6].

Розбудова цілісної системи інформаційно-аналітичних центрів регіонального розвитку та міжрегіональної співпраці, згідно із світовим досвідом, здійснюється на основі спільної зацікавленості економічних суб'єктів та центрів публічного врядування. До цієї системи також входять центри аналітики та економічного планування провідних територіальних громад. В сучасній Україні через значну централізацію процесі публічного врядування та слабкий досвід забезпечення відкритості державних рішень роль аналітичних центрів, які не входять безпосередньо за складом інститутів представництва та управління, залишається обмеженою. Значні запитання викликає модернізація практик аналітично-інформаційного супроводу публічного врядування. На думку Т. Мельник, «інформаційно-аналітичне забезпечення публічного управління є одним із важливих елементів системи управління на міжнародному, центральному і регіональному рівнях та покликане надавати належну підтримку в процесі формування й реалізації державної політики, зокрема щодо регіонального розвитку. Проте поточний стан його організації не задовольняє потреби органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань в якісному аналітичному супроводі та інформаційній підтримці, які необхідні для прийняття виважених управлінських рішень під час поточної діяльності і для середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку» [5, с. 256].

Досвід сучасної України свідчить, що перетворення системи державного управління на децентралізовану структуру публічного врядування вимагає якісних трансформацій у системі підготовки рішень, їх реалізації та контролю. Важливим завданням є усунення штучного розмежування за галузевим та відомчими ознаками. Інформаційно-аналітична діяльність вимагає посилення концентра-

ції та координації, визначення нових типів завдань та запровадження інноваційних практик моніторингу економічної інформації, її обміну та досяжності до кінцевого споживача. Згідно з Т. Мельник, «інформаційно-аналітичне забезпечення публічного управління регіональним розвитком передбачає застосування сукупності взаємопов'язаних методів, заходів і засобів, за допомогою яких реалізуються технології процесів збирання, відбору, передавання, перетворення, зберігання та видачі (відображення) інформації щодо поточного стану, прогнозів та цілей розвитку різних сфер життєдіяльності регіонів для здійснення ефективного публічного управління ними та підвищення рівня добробуту населення» [5, с. 258].

Поширення інформації щодо міжрегіональної економічної співпраці є важливим елементом інтенсифікації економічного розвитку. В умовах сталої демократії інститути публічного врядування організовують відкриті платформи для оприлюднення не лише нормативно-інструктивної документації та повідомлень адміністративного характеру. Велика увага надається аналітичним та стратегічним дослідженням та прогнозом та їх обговоренню. У зв'язку з цим нагальним завданням для розбудови аналітичного та інформаційного забезпечення міжрегіональної економічної співпраці у трансформаційних країнах є проведення фахових конференцій, консультації та обговорень міжрегіональної економічної взаємодії та шляхів її інтенсифікації. Т. Мельник як важливий інструмент інформаційно-аналітичного забезпечення органів публічної влади у сфері регіонального розвитку вважає своєчасне, системне та цілеспрямоване поширення інформації щодо заходів, які здійснюються органами публічної влади для формування та впровадження на практиці політики регіонального розвитку [5, с.259].

Ініціативність та креативний підхід у поширенні інформації та її аналізу можуть забезпечити не лише розвиток аналітичних центрів поширення інформації щодо виробників товарів та послуг, нових технологій ведення бізнесу, інвестиції у інновації тощо. Вони можуть стати безпосереднім чинником стимулюванням

економічного зростання регіонів. В умовах сучасної України під час розвитку аналітико-інформаційної спроможності публічного врядування потрібно брати до уваги інтереси реструктуризації виробництва, зміни його галузевої структури та економічного районування. Важко не погодитися з Є. Шелест, яка однією з основних перешкод, які гальмують розвиток експортної діяльності підприємств машинобудування, особливо малих та середніх, полягає у недостатності знань про організацію збуту продукції за кордон. «Існуюча інфраструктура підтримки малого та середнього бізнесу як на державному рівні, так і в регіонах, надає деякі послуги для експортно орієнтованих клієнтів, проте ці послуги поки не відповідають потребам підприємств, а послуги закордонного консалтингу дорогі і не завжди ефективні без урахування вітчизняної практики ведення бізнесу та здійснення експортних операцій», стверджує українська вчена [9, с. 15].

Сформувані у короткі терміни новітню систему обігу та оцінки економічної інформації досить важко, оскільки йдеться про наукову та методичну культуру аналітично-інформаційної діяльності. Тому для України та інших перехідних країн новою можливістю є розбудова міжрегіональних комунікаційних мереж з обміну інформації та її аналізу. Такі заходи вимагають усунення відомчих перешкод та функціональних розмежувань тощо. А. Єгіозар'ян переконливо стверджує, що мережі є формами соціальної організації, що становлять дещо більше, аніж просту суму акторів та їхніх зв'язків, і заслуговують стати самостійним предметом дослідження. Аналітична перспектива привносить іншу основоположну ідею – мережі є сукупністю акторів та вузлів (ланцюгів), із відносинами між цими вузлами, що можуть бути присутніми або відсутніми. Так, мережі можуть варіювати залежно від структурних форм їх відносин [3, с. 120].

Нові суб'єкти міжрегіональної економічної співпраці також виступають важливим чинником розвитку інформаційно-аналітичних структур. До них належать місцеві громади, конкретні підприємці та компанії, галузеві об'єднання роботодавців,

найманих працівників, а також професіоналів у певній галузі. Об'єднання цих суб'єктів у мережі обміну інформації щодо розвитку регіонів та перевірки її достовірності створюють цілісне середовище для підвищення ефективної співпраці. При цьому незалежно від рівня та специфіки завдань існує можливість більш широкого доступу до регіонального досвіду аналізу та обробки даних. Як зазначає А. Єгіозар'ян, «самоуправління або партисипативне управління мережами, є найбільш простою формою. Управління в межах цієї моделі здійснюється або на основі формально затверджених зборів, або більш неформально – за рахунок взаємодії найбільш впливових акторів мережі. У крайньому випадку, такі мережі можуть бути високодецентралізованими, такими, що включають усіх членів мережі в постійний процес взаємодії» [3, с. 121].

Зарубіжний досвід свідчить, що міжрегіональна економічна співпраця може набувати сталих форм через ініціативну позиція зацікавлених сторін. У багатьох країнах сучасного ЄС горизонтальна співпраця забезпечує зняття бюрократичних перешкод. Під оперативним прийняття рішень йдеться про постійну діяльність, яку можна планувати та координувати на основі спільних інтересів різних суб'єктів врядування та економічної діяльності. Л. Хашиєва наводить відомості, що «мережеві управлінські структури представлено на регіональному рівні Фінляндії "комітетами регіонального управління", що знаходяться у віданні бюро регіональних рад та являють собою формально засновані мережеві структури, відповідальні за питання регіонального розвитку, а саме координацію виконання та фінансування регіональних стратегічних програм. Комітети регіонального управління формують представники таких груп акторів: муніципалітетів, державної влади, представників бізнесу та неурядових організацій. Вони розробляють та узгоджують пропозиції у річний план реалізації відповідних програм» [8, с. 206].

Цілі міжрегіональної економічної співпраці можуть бути визначені не лише у термінах зростання економічних показників, але й залучення фінансових ресурсів

з боку міжнародних інституцій. Тому Л. Хашиєва цілком обґрунтовано вважає, що «мережеві структури відповідальні за ефективну реалізацію загальноєвропейських програм, що реалізуються під егідою Європейського Союзу. Останній факт став вагомим мотивувальним фактором щодо формування та участі в таких мережах, оскільки вони здатні реально впливати на процеси перерозподілу коштів із фондів ЄС. Цим структурам притаманні, з одного боку, достатньо високий ступінь формалізації, але з іншого широкі повноваження щодо прийняття управлінських рішень»[8, с.208].

Таким чином, завдання та специфіка функціонування сучасних аналітичних інформаційних центрів та мереж визначається на основі економічної спроможності регіону, виробничої та технологічної культури, активної та або пасивної позиції щодо економічного розвитку. Можливість оптимізації та модернізації зазначених центрів визначається потребою як економічних суб'єктів у різних регіонах, так і суб'єктів публічного врядування. Поєднання їх інтересів надає потужний поштовх для інтенсифікації міжрегіональної економічної співпраці.

Висновки. Таким чином, провідною формою аналітичного опрацювання процесів управління міжрегіональної співпраці та економічним розвитком є агентства з регіонального та місцевого розвитку. Ці профільні структури, як свідчить досвід європейських країн, здійснюють координацію державних та недержавних інтересів у рамках підвищення економічної привабливості регіонів. Інституційна спроможність даних установ забезпечує залучення до співпраці основних дослідних інституцій, представників економічних гравців, учасників публічного середовища економічної аналітики тощо. Залучення різновекторного досвіду до процесів ухвалення рішень спрямоване на формування стратегічних програм щодо залучення потенціалу регіонів до глобального розвитку. Завданнями аналітичних центрів, які функціонують як у межах структур публічного врядування, так і у громадському середовищі, є своєчасне встановлення тенденцій економічної кон'юнктури,

формування вимог до зміни вітчизняного законодавства, створення сприятливого інформаційного тла для прийняття рішень щодо міжрегіональної економічної співпраці. Залучення аналітичних структур щодо розробки та планування міжрегіональної економічної співпраці значно підвищує її ефективність, надає змогу встановити моніторинг за процесами економічного розвитку тощо. Для України, на нашу думку, вибір базової національної моделі аналітичного забезпечення управління регіональним розвитком здійснюватися на основі інвентаризації поточних інституційних можливостей аналітичної та прогностичної діяльності на рівні регіону та місцевих громад. Наступним етапом є створення комунікаційних мереж міжрегіональної економічної співпраці на рівні експертів. Третім етапом є безпосереднє укладення договорів про співпрацю та усунення перешкод економічної діяльності. Перспективою подальшого розвитку теми, порушеної у даній статті, є розкриття специфіки державно-приватного партнерства у рамках міжрегіонального співробітництва.

Список використаної літератури:

1. Вировий С. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2014. № 39. С. 201–206.
2. Дунаєв І. Ціннісні і праксеологічні орієнтири модернізації регіональної економічної політики. URL:http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du_2016_1_01.pdf
3. Єгіозар'ян А. Г. Особливості мережевого врядування у сфері публічної політики та управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44(1). С. 118–124.
4. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. 2006. № 1(113).
5. Мельник Т. О. Окремі аспекти організації інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління регіональним розвитком. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2018. Вип. 2. С. 253–265.

6. Саричев Ю. О. Інформаційно-аналітичне забезпечення як вид інформаційного забезпечення в системі державного управління. URL:<http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/72/files/d59ffb4a-0cee-479e-b085-b6037efd22d1.pdf>
7. Соколовська Н. Удосконалення механізмів взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в забезпеченні енергетичної безпеки регіонів. URL:<http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/74/files/606a4bf8-0489-4ebc-860e-a01b05b25ebf.pdf>
8. Хашиєва Л. В. Розвиток мережевих форм врядування на місцевому та регіональному рівні: досвід Фінляндії. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 205–212.
9. Шелест Є. Регіональне агенство сприяння розвитку експортного потенціалу машинобудівних підприємств: організаційно-методичні основи створення. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2013. Вип. 3. С. 14–25.
10. Bisong A. (2019) Trans-regional institutional cooperation as multilevel governance: ECOWAS migration policy and the EU, *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 45:8. P. 1294–1309.
11. Pakpahan B. Contemporary Trans-regional Cooperation between Europe and Asia in a Changing World. *Journal of Contemporary European Research*. Vol 6. No 4. (2010): Special Issue. P.514–534.
12. Sivarajah U., Kamal M. M., Irani Z., Weerakkody V. Critical analysis of Big Data challenges and analytical methods. *Journal of Business Research*. Volume 70. 2017. P. 263 – 286.

Shcherbak V. Analytical structures of interregional economic cooperation policy: approaches to modernization in modern Ukraine

The article defines the value and role of analytical structures of the policy of interregional economic cooperation in the field of strategic decisions. It is noted that in Ukraine there is a need to modernize the regional economic policy, an integral element of which should be the formation of the institutional ability of the subjects of analytical and information support for regional management. The circle of tasks that are facing analytical and information centers of interregional economic cooperation is outlined: forecasting the economic situation, determining strategic tasks for the development of regions, and forming a regional economic profile. The content of the process of formation of institutionally capable information and analytical centers in the structure of public administration at the regional level is revealed. The system is characterized as a methodological basis for organizing informational and analytical support for regional development and interregional economic cooperation. The prerequisites for the effective functioning of the analytical and information centers of interregional economic cooperation are determined: the existence of preliminary agreements between the information and analytical structures of neighboring regions; the same or close in volume operational capacity of analytical centers. It is indicated that the transformation of the public administration system to a decentralized structure of public administration has a need to eliminate the artificial separation by industry and departmental attributes, and information and analytical activities require increased concentration and coordination, the introduction of innovative practices for monitoring economic information, its exchange and delivery to the end consumer.

It is emphasized that the new subjects of interregional economic cooperation, namely: local communities, entrepreneurs and companies, industry associations of employers, home workers, as well as professionals in a particular industry, are an important factor in the development of information and analytical structures. It is emphasized that foreign experience shows that interregional economic cooperation can take on established forms on the basis of "network management structures" - regional management committees. It is proposed in the future to take into account the specifics of public-private partnership in the framework of interregional cooperation when modernizing the information and management structures of the policy of interregional economic cooperation.

Key words: think tanks, interregional economic cooperation, organizational management networks, public governance, institutional capacity.

УДК 342.9

О. О. Мамалуй

кандидат юридичних наук,
суддя Верховного Суду

МАТЕРІАЛЬНІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ІЗ ПОДАТКОВОЇ ЗАСТАВИ

У науковій роботі автором розглянуто і детально проаналізовано матеріальні та процесуальні складові (аспекти) у відносинах із податкової застави. Акцентовано увагу на зростанні ролі вжиття заходів забезпечення виконання податкового обов'язку, а саме застосуванню податкової застави, зважаючи на необхідність створення державою відповідних умов для виконання податкового обов'язку зі сторони платників податків, в тому числі й застосування такого заходу забезпечення сплати податків, як податкова застава. Виокремлено та надано характеристики матеріальному аспекту в розкритті питання про регулювання відносин із податкової застави. Під час розгляду питання про підстави для реалізації права контролюючого органу на вжиття заходу забезпечення аргументом на користь матеріальної природи підстав є те, що саме матеріальні норми передбачають та закріплюють юридичні факти, які створюють, змінюють і припиняють правовідносини. У контексті розгляду питання щодо виокремлення матеріального автором значено, що матеріальне становить і об'єкт і предмет податково-заставних відносин. Здійснено аналіз процесуального елемента у відносинах із податкової застави. У контексті дослідження процесуального елемента у відносинах із податкової застави до процесуального елемента автор відносить порядок призначення податкового керуючого, складання акта опису майна, порядок узгодження операцій із заставним майном та інші процесуальні елементи. До процесуального елемента у відносинах із податкової застави автор вважає за доцільне відносити норми-приписи, що встановлюють строки звернення до контролюючого органу, строки надання відповіді. За результатами дослідження автор дійшов висновку про наявність органічного зв'язку між матеріальними та процесуальними нормами, які регламентують відносини, що виникають під час застосування податкової застави. У таких правовідносинах право податкової застави, підстави застосування такого заходу забезпечення виконання податкового обов'язку складають матеріальне, тоді як передбачена та деталізована процедура її застосування – процесуальне.

Ключові слова: податкова застава, податкові відносини, матеріальні аспекти регулювання податкових відносин, процесуальні аспекти регулювання податкових відносин.

Правова регламентація відносин у сфері оподаткування наразі є наслідком поступової трансформації як матеріальних, так і процесуальних податково-правових норм.

Розгляд і детальний аналіз матеріальних та процесуальних складових у відносинах із податкової застави потрібно розпочати з констатації того, що реалізація матеріальної податково-правової норми, що в цілому закріплює право контролюючого органу на застосування податкової застави за наявності передбачених законодавством підстав, об'єк-

тивно є неможливою без існування дієвого та ефективного податково-процесуального механізму реалізації вищезазначених матеріальних податково-правових норм. Тобто, процесуальні норми податкового права, в тому числі і норми, що регламентують порядок застосування податкової застави, виступають засобами реалізації матеріальних [3, с. 261]. Таким чином, варто погодитись із Ю. В. Боднаруком, що сьогодні вже не варто обговорювати питання про наявність процесуальних (процедурних) норм у «непроцесуальних» галузях права [1, с. 198], зокрема, у праві податковому, що дозволяє вести мову про наявність і матеріального і процесуаль-

ного елемента у відносинах із податкової застави.

Поступовий розвиток податкового права має своїм закономірним наслідком підвищення ролі та збільшення кількості норм, котрі визначають саме процедуру діяльності органів державної влади (зокрема, контролюючих органів), органів місцевого самоврядування не лише зі встановлення, введення та сплати податків, порядку реалізації прав та обов'язків учасників таких правових відносин, а і, зокрема, окреслюють та забезпечують легітимність процедури застосування податкової застави, закріплюючи чіткий порядок реалізації такого права органів контролю. У свою чергу, процесуальний елемент, що має місце у відносинах із податкової застави, «поєднує в собі» різноманітні процесуальні податково-правові норми, що покликані гарантувати належний порядок реалізації податкових відносин, в тому числі і в частині застосування податкової застави.

Одразу вбачаємо за доцільне зауважити, що у межах податкових процедур значна роль відводиться вжиттю заходів забезпечення виконання податкового обов'язку, а саме: застосуванню податкової застави. Таким чином, доречно зазначити, що відносини із податкової застави регламентується органічною єдністю матеріальних норм-приписів, що в цілому закріплюють суб'єктивні права чи юридичні обов'язки (повноваження) суб'єктів податкових правовідносин, зокрема, закріплюють поняття «податкової застави» та мету її застосування; правило визнання податкового пріоритету податкової застави; право податкового органу на вжиття заходів забезпечення в цілому; закріплюють та визначають коло підстав та момент, з яким пов'язується виникнення/припинення податкової застави; переліку майна, на яке право податкової застави не може поширюватися; права та обов'язки, функції податкового керуючого та вимоги до нього; відповідальність за порушення порядку погодження дій із заставним майном та ін., і колом процесу-

альних норм-приписів, що конкретизують (деталізують) послідовність здійснення конкретних дій учасниками таких правовідносин (порядок призначення та звільнення податкового керуючого; складання акта опису майна; порядок узгодження дій з заставним майном; порядок звільнення майна із податкової застави та ін.) у рамках процедури застосування такого способу забезпечення виконання платником податку свого конституційного обов'язку [2, с. 6].

Оскільки податкові надходження залишаються основним джерелом доходів бюджетів та державних цільових фондів, особливої актуальності набуває створення державою необхідних умов для виконання податкового обов'язку зі сторони платників податків, в тому числі й застосування такого заходу забезпечення сплати податків, як податкова застава.

Беззаперечно, матеріальне ядро в контексті досліджуваного питання становить положення пп. 14.1.155 п. 14.1 ст. 14 ПК України, відповідно до якого податкова застава визначається як спосіб забезпечення сплати платником податків грошового зобов'язання та пені, не сплачених таким платником у строк, визначений ПК України [6].

Віднесення нами зазначеного законодавчого формулювання саме до матеріальної складової обумовлено особливостями його функціонального призначення, яке можна визначити як встановлення обсягу та змісту поняття «податкової застави», що є притаманним саме нормам матеріальним. Вищенаведена дефінітивна податково-правова норма, окрім того, може бути охарактеризована як така, що спрямована на фіксацію в узагальненому вигляді ознак такої податково-правової категорії, як «податкова застава», що знову ж таки свідчить про її матеріальну природу.

Продовжуючи виокремлення та надання характеристики матеріальному аспекту в розкритті заявленого питання, до матеріального, на наше переконання, слід відносити передбачену чинним ПК України мету передачі майна платника податків

у податковому заставу, яку можна визначити як забезпечення виконання платником податків своїх обов'язків, визначених ПК України [6].

Віднесення наведеного положення саме до матеріального обґрунтовуємо тим, що закріплення мети є не динамічною, а є статичною складовою правової регламентації відносин, які виникають через застосування податкової застави, оскільки жодним чином не передбачає ні порядок, ні послідовність (алгоритм) дій ані контролюючого органу, ані самого платника податків. Більше того, формулювання мети має в цілому декларативний характер, що є характерним саме для норм матеріальних. Загальновідомо, що декларативні податково-правові норми входять до матеріальних та, у свою чергу, можуть бути співвіднесені як частина та ціле.

Продовжуючи ґрунтовне та комплексне теоретичне дослідження матеріальних та процесуальних аспектів у відносинах, що виникають з приводу застосування податкової застави, до матеріальної складової у таких правовідносинах слід відносити передбачені ПК України підстави для реалізації права контролюючого органу на вжиття заходу забезпечення, оскільки, на нашу думку, без статичного підґрунтя, яким є саме підстави, на основі яких буде розпочатий процес з реалізації права на застосування податкової застави та подальший розвиток досліджуваних правовідносин (прийняття рішення про призначення податкового керуючого, складання акта опису майна, звернення до суду з вимогою зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків (за необхідністю), заборону відчуження таким платником податків майна та зобов'язання платника податків допустити податкового керуючого для опису майна у податкову заставу), є неможливим перехід до стадій динамічних (конкретних дій учасників), які вже комплексно регламентуватимуться нормами процесуальними. Крім вказаного, аргументом на користь матеріальної природи підстав є те, що саме матеріальні норми закріплю-

ють юридичні факти, які створюють, змінюють і припиняють правовідносини.

У такому випадку вважаємо за необхідне зазначити, що ще раз простежується органічна єдність матеріального та процесуального у відносинах із податкової застави, оскільки реалізація права щодо застосування податкової застави, навіть за наявності підстав, що закріплені матеріальною податковою нормою-приписом, є неможливою без процесуальної динамічної складової, яку становить передбачений законом порядок, регламентований нормами процесуальними. На підтвердження заявленої тези вдається за доцільне навести точку зору О. Є. Кутафіна, який зазначав, що «матеріальні норми вказують на те, що потрібно робити для їх здійснення, тоді як процесуальні передбачають, яким саме чином та в якому порядку необхідно реалізувати матеріальні» [4, с. 94].

Пункт 88.1 ст. 88 ПК України встановлено, що з метою забезпечення виконання платником податків своїх обов'язків, визначених цим Кодексом, майно платника податків, який має податковий борг, передається у податкову заставу [6]. Право податкової застави виникає згідно з ПК України та не потребує письмового оформлення. На основі узагальнення положень, закріплених у ПК України, можна зробити висновок про те, що «матеріальною основою» виникнення права податкової застави є:

- 1) несплата у строки, встановлені ПК України, суми грошового зобов'язання, самостійно визначеної платником податків у податковій декларації, – з дня, що настає за останнім днем зазначеного строку;

- 2) несплата у строки, встановлені ПК України, суми грошового зобов'язання, самостійно визначеної контролюючим органом, – з дня виникнення податкового боргу;

- 3) випадок, передбачений п. 100.11 ст. 100 ПК України, – з дня укладання договору про розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань [6].

У контексті розгляду питання щодо виокремлення матеріального, можна

зазначити, що такий аспект становить і об'єкт, і предмет податково-заставних відносин. Належне недобросовісному платнику податків майно (його активи) «опиняються» у податковій заставі у разі наявності у такого платника податкового боргу, що, у свою чергу, є підставою для «розвитку» відносин податкової застави (податково-заставних відносин). У такому разі об'єктом цих відносин виступає сума податкового боргу, а предметом – активи платника податків або іншого зобов'язаного суб'єкта, які передаються в податкову заставу, в тій кількісно-вартісній частці, яка передбачена чинними нормами податкового законодавства.

Враховуючи те, що нормами матеріального права, окрім суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлюється ще і відповідальність учасників правовідносин, зокрема і податково-заставних, то доцільним є віднесення приписів п. 124.1 ст. 124 ПК України, якими передбачена відповідальність за відчуження платником податків майна, яке перебуває у податковій заставі, без попередньої згоди контролюючого органу, якщо отримання такої згоди є обов'язковим [6], саме до матеріального елемента, оскільки вона передбачає склад податкового правопорушення і міру податкової відповідальності платника податку за його вчинення. Проте вже сам порядок застосування стягнення доцільно відносини до процесуального у деліктних правовідносинах.

Надалі вважаємо за доцільне здійснити аналіз процесуального елемента у відносинах із податкової застави. Першим, на що варто звернути увагу у цьому контексті, є порядок призначення податкового керуючого, складання акта опису майна, порядок узгодження операцій із заставним майном та ін. Проте, вважаємо за необхідне одразу зробити уточнення, що навіть беручи до уваги той факт, що норми, які фіксують порядки вчинення вищезазначених дій і більшою мірою є процесуальними, не можуть бути однозначні в цілому віднесені лише до процесуального елемента, що зумовлено наявністю у межах їх

приписів і опосередковано елементів норм матеріальних.

Для ілюстрації наведеної ситуації розглянемо конкретний приклад такого організаційного поєднання матеріального і процесуального елементів в межах приписів п. 91.1 ст. 91 ПК України, якими передбачено, що у разі наявності у платника податків податкового боргу керівник (його заступник або уповноважена особа) контролюючого органу за місцем реєстрації платника податків, що має податковий борг, призначає такому платнику податкового керуючого. Податковий керуючий повинен бути посадовою (службовою) особою контролюючого органу. Податковий керуючий має права та обов'язки, визначені ПК України [6].

Якщо розглянути зазначену законодавчу норму детально, а саме: дослідити зміст кожного речення ізольовано, то можна прийти до висновку, що частина норми, яка передбачає процедуру призначення податкового керуючого (за рішенням керівника, заступника керівника, уповноваженої особи контролюючого органу) є процесуальною, оскільки передбачає порядок дій керівника податкового органу, однією із яких є саме призначення податкового керуючого. У свою чергу, інша частина зазначеного пункту, а саме: «Податковий керуючий повинен бути посадовою (службовою) особою контролюючого органу. Податковий керуючий має права та обов'язки, визначені ПК України», може бути віднесена до матеріального елемента, оскільки містить лише вказівку законодавця на статичні вимоги, яким повинен формально відповідати призначений податковий керуючий та загальну вказівку на його права і обов'язки. Таким чином, вважаємо логічним вести мову про наявність норм змішаного характеру у відносинах, що виникають із податкової застави.

Відповідно до п. 89.3 ст. 89 ПК України майно, на яке поширюється право податкової застави, оформлюється актом опису [6]. Наведена норма опосередковано закріплює загальне правило щодо

обов'язку контролюючого органу скласти акт опису майна, яке підлягає переданню у податкову заставу. У свою чергу, порядок його складання становить процесуальне у відносинах із податкової застави, оскільки передбачає конкретний алгоритм дій з реалізації зазначеного обов'язку податкового органу. Таким чином, наявність процесуальних норм у податково-заставних відносинах впливає з більш глибоких засад, які, при вирішенні питання про втручання у права платника, звертають до меж повноважень контролюючого органу [10, с. 72]. У частині застосування податкової застави це прослідковується шляхом визначення меж втручання органів контролю у право власності платника податків саме за допомогою «існування» норм процесуальних.

Окрім того, за своєю правовою природою застава у рамках податкових відносин розглядається як примусовий спосіб забезпечення виконання податкового обов'язку шляхом імперативного передавання у податкову заставу конкретної частини майна зобов'язаного суб'єкта, який має податковий борг, та у покладенні на нього обов'язку погоджувати у передбаченому законодавством порядку із призначеним податковим керуючим дії, що стосуються реалізації права розпорядження належними платнику податків активами з метою погашення податкового боргу. Як наслідок відсутність передбаченого законом дозволу позбавляє зобов'язаного суб'єкта законно розпоряджатися активами, які знаходяться у податковій заставі.

Закріплення обов'язку платника податків погоджувати такі дії з податковим керуючим, безперечно, визнається нами як матеріальне у правовідносинах, які виникають під час застосування податкової застави, оскільки вичерпним чином встановлює правило поведінки для учасника податково-заставних відносин, а вже його послідовна реалізація, яка регламентована нормами процесуальними та включає у себе конкретний спосіб та послідовність дії платника податків, а саме: спосіб

надсилання звернення до контролюючого органу; форму закріплення результатів дій (рішення контролюючого органу про надання дозволу/відмову у наданні) чи інше, тобто конкретизують матеріально-правову норму-припис, як процесуальне.

Таким чином, відповідно до п. 92.1 ст. 92 ПКУ України платник податків може відчужувати (матеріальне право платника податків, міра дозволеної поведінки) майно, що перебуває у податковій заставі, тільки за згодою контролюючого органу (процесуальне, оскільки передбачає проходження платником податків певних етапів вчинення дій, спрямованих на отримання згоди/дозволу податкового керуючого).

Передбачення вітчизняним законодавцем матеріального права платника податків «може відчужувати майно... тільки за згодою...» передбачає покладання на нього обов'язку, який має бути імперативно виконаний, а саме: погодити відчуження, що передбачає чіткий порядок направлення звернення платника податків до контролюючого органу та надсилання (надання) податковим органом відповіді у передбачені строки, що становить процесуальне, оскільки конкретизують положення норм матеріальних, вказуючи, в який строк повинна бути надана відповідь, яким способом належить надати/надіслати/вручити відповідь заявнику, а також порядок застосування засобів, що використовуються державою в разі невиконання своїх обов'язків платником щодо погодження дій, спрямованих на відчуження майна, що перебуває у заставі.

До процесуального елемента у відносинах із податкової застави також варто відносити і самі норми-приписи, що встановлюють строки звернення до контролюючого органу, строки надання відповіді, оскільки вони не стосуються сутнісних елементів правила поведінки, а встановлюють додаткові умови його реалізації залежно від умов часу, що є притаманним саме нормам процесуальним.

Наразі вважаємо за доцільне висловити позицію щодо співвідношення матеріаль-

ного і процесуального в контексті досліджуваного питання. Проаналізувавши праці вітчизняних та зарубіжних науковців, потрібно зазначити, що багатьма вченими висловлюються позиції щодо виконання «службової ролі, вторинному характері норм процесуальних, оскільки вони спрямовані на забезпечення перетворення в життя матеріально-правових приписів» [5, с. 142]. Зосереджується увага на «місці процесуальних норм як своєрідної надбудови над нормами матеріального права, основним покликанням якої є створення умов для досягнення результату через діяльність уповноважених суб'єктів» [5, с. 142]. Вважаємо, що наведені точки зору є некоректними та не повною мірою розкривають функціональне призначення процесуальних приписів, зокрема тих, що визначають порядок застосування податкової застави.

На нашу думку, не можна однозначно стверджувати та наполягати на вторинному характері процесуальних норм у рамках порядку застосування податкової застави, оскільки їх роль є не менш вагомою, ніж норм матеріальних і забезпечує перш за все легальність застосування податкової застави та сприяє опосередковано захисту прав платника податків, оскільки передбачає своєрідні межі втручання суб'єкта владних повноважень у його право.

Окрему увагу в рамках дослідження питання визначення процесуального елемента в податково-заставних відносинах слід приділити особливостям, порядку визначення обсягу майна, яке потенційно буде передано у податкову заставу, і на яке буде розповсюджуватися податкова заставка, що може бути віднесено саме до процесуального елемента у податково-заставних правовідносинах.

Так, у справі за позовом Комунального підприємства «Експлуатаційне лінійне управління автомобільних шляхів» до Спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у місті Запоріжжі [8], суд касаційної інстанції оминув увагою Рішення Кон-

ституційного Суду України № 2-рп/2005 [9], прийняття якого мало своїм наслідком визнання неконституційним пп. 8.2.2 п. 8.2 ст. 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» в частині можливості розповсюдження права податкової застави на будь-які види активів зобов'язаного суб'єкта, не врахувавши суми податкового боргу такого платника.

Важливим висновком, до якого прийшов Конституційний Суд України при прийнятті вищезазначеного рішення, стала теза про те, що розповсюдження на будь-які види активів платника податків права податкової застави, яка перевищує суму податкового зобов'язання чи податкового боргу, може призвести до позбавлення такого платника не тільки прибутків, а й інших активів, ставлячи під загрозу його подальшу підприємницьку діяльність аж до її припинення. У зв'язку з цим, а також враховуючи загальні принципи права та конституційні вимоги розмірності і справедливості, розмір податкової застави не може суттєво перевищувати розмір податкового боргу.

Окрім того, Верховним Судом України у справі за позовом Відкритого акціонерного товариства «Київхімволокно» до Державної податкової інспекції у Деснянському районі м. Києва про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення окремо сфокусовано увагу на тому, що під час застосування податкової застави імперативному врахуванню підлягає визначення та дотримання співрозмірності обсягу податкової застави з розміром податкового боргу, який виник у платника податків [7].

У рамках прийнятої постанови Верховний Суд України сформував необхідну процедуру дій контролюючого органу вже після постановлення рішення Конституційним Судом України, що стосувалося непоширення права податкової застави на всі активи платника податків. Таким чином, Верховним Судом України було сформовано правову пози-

цію, відповідно до якої після прийняття Конституційним Судом України рішення від 24.03.2005 р., контролюючі органи повинні проводити опис активів позивача, що перебувають у податковій заставі, з метою досягнення критерію співрозмірності між податковим зобов'язанням і сумою активів, що перебувають у податковій заставі.

Формування зазначеної позиції є важливим кроком в удосконаленні правової регламентації порядку застосування податкової застави, що становить процесуальне у відносинах із податкової застави.

Таким чином, можемо зробити висновок про наявність органічного зв'язку між матеріальними та процесуальними нормами, які регламентують відносини, що виникають під час застосування податкової застави. У таких правовідносинах право податкової застави, підстави застосування такого заходу забезпечення виконання податкового обов'язку складають матеріальне, тоді як передбачена та деталізована процедура її застосування – процесуальне.

Список використаної літератури:

1. Боднарук Ю. В. Матеріальні і процесуальні норми в податковому праві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 34. С. 198-206.
2. Боднарук Ю. В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади: дис. ... канд, юрид., наук. Одеса, 2008. 247 с.
3. Криницький І. Є. Теоретичні проблеми податкового процесу: дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2009. 433 с.
4. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права: монография. Москва: Юристъ, 2001. 444 с.
5. Кучерявенко М. П. Співвідношення матеріального та процесуального у податково-правовому регулюванні. *Фінансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи*: зб. наук. праць за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф. до 10-річчя наук. установи (Київ, 4-7 жовт. 2011 р.). Київ. С. 141-143.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (у ред. Закону України від 22.05.2018 р. № 2440-VIII). *Голос України*. 2018. № 162.
7. Постанова Верховного Суду України від 17.11.2009 р.: Додаток до інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 30.03.2010 р. № 421/11/13-10. *Все про бухгалтерський облік*. 2010. № 116. С. 5.
8. Постанова Верховного Суду України від 17 лютого 2009 р., судова справа № 21-1643во08. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/3278156> (дата звернення: 14.09.2018).
9. Рішення Конституційного Суду України від 24 березня 2005 р., судова справа № 1-9/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-05#Text> (дата звернення: 14.09.2018).
10. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права: книга. Київ: К.І.С., 2009. 523 с.

Mamaluy O. O. Material and procedural peculiarities of regulation of relations concerning the tax lien. – Article.

In scientific work the author considered and analyzed in detail material and procedural components (aspects) in relations with the tax lien. Emphasis is placed on increasing the role of taking measures to enforce tax liability, namely the use of tax collateral, taking into account the need to create appropriate conditions for tax compliance by taxpayers, including the application of such a measure of tax payment as tax pledge. The peculiarities of the material aspect in the disclosure of the issue of regulation of the relations with the tax lien are singled out and given. When considering the grounds for exercising the right of the controlling authority to take the measure of providing an argument in favor of the material nature of the grounds, it is precisely the substantive rules that envisage and reinforce the legal facts that create, change and terminate the legal relationship. In the context of consideration of the issue of the separation of material author stated that material is the object and subject of tax and mortgage relations. The procedural element in the relations with the tax lien is analyzed. In the context of the study of the procedural element in the relationship from the pledge to the procedural element, the author refers to the procedure for

appointing a tax manager, drawing up the act of describing the property, the procedure for reconciling transactions with mortgage property and other procedural elements. The author considers it expedient to attribute to the procedural element in the relations with the tax lien the norms-prescriptions, which set the terms of appeal to the controlling body, the terms of submission of the answer. According to the results of the study, the author concluded that there is an organic connection between the substantive and procedural rules governing the relations that arise during the application of the collateral. In such legal relations, the right of tax lien, the reasons for applying such a measure of ensuring the fulfillment of the tax obligation are material, while the procedure for its application is procedural and detailed.

Key words: *tax lien, tax relations, material aspects of regulation of tax relations , procedural aspects of regulation of tax relations.*

УДК 342.9

Т. В. Наконечна

асистент кафедри юриспруденції чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету,
заступник начальника Чернівецького міського відділення управління виконавчої
дирекції Фонду соціального страхування України в Чернівецькій області

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВОРІВ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ ТРАНСПОРТНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

В запропонованій статті надається загальна характеристика договорів перевезення вантажів транспортними організаціями (перевізниками) та їх правове регулювання. Наголошено на тому, що договори перевезення вантажів транспортними засобами (залізничним, автомобільним, морським, річковим, повітряним транспортом), слід відносити до групи договорів про надання послуг. Відносини, які виникають в сфері транспортування вантажу врегульовані ЦК України, Законом України «Про транспорт» та іншими нормативно-правовими актами, в тому числі спеціальними нормативно-правовими актами, що відображають специфіку будь-якого виду транспорту.

Згідно положень ст. 909 ЦК України договором перевезення вантажу вважається договір за яким сторони договору мають певні зобов'язання один перед одним, зокрема перевізник набуває зобов'язань щодо своєчасної доставки ввіреного йому вантажу від пункту відправки до пункту призначення, де видати його одержувачу, а відправник має обов'язок сплатити організації – перевізнику певну грошову суму за здійснення та надання послуги перевезення вантажу. Зобов'язання перевізника виникають з моменту передачі йому вантажу вантажовідправником

Ключові слова: договір перевезення, транспорт, вантаж, сторони договору, вантажовідправник, перевізник, одержувач, зобов'язання.

Постановка проблеми. Український уряд вживає дієвих заходів щодо покращення правового становища у державі, у зв'язку з чим, з урахуванням досвіду іноземних держав в нашій державі проводяться реформи у всіх галузях. Ці реформи направлені на покращення соціально-економічного, а також правового стану в державі шляхом уніфікації норм та положень різних інститутів права, зокрема таких елементів інституту цивільного права – транспортного та договірної права. Вивчення питань регулювання договірних правовідносин щодо здійснення перевезень на транспорті, хоч і неодноразово розглядалось і нині є актуальним. Однією з важливих категорій у цивільному законодавстві України є належне правове регулювання перевезень вантажів, багажу, вантажобагажу пасажирів і пошти, законодавче регулювання порядку укладання та припинення договорів про здійснення перевезень, а

також регулювання відповідальності сторін за договором перевезення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичну основу дослідження склали наукові праці таких правознавців, як С.С. Алексєєв, А.Г. Биков, О. Красавчикова, В. Хропанюка, М.І Брагінського, В.В. Вітрянського, О.В. Дзери, О. Отраднової, Є.О. Харитонова, Ф.С. Хейфеца, Н.Д. Шестакової, Е. Грамацького, В.І Гостюка, І. Калатура, В. Кучера, І.В. Матвеева, І. Спасібо-Фатєєвої, М.В. Шульги, В.І. Павлова, А.М. Асаула, Я.І. Рапопорта, О.І. Сафончик, О.М. Садіков, М.Є. Ходунов, Г.Ф. Шершеневич та інших.

Метою статті є науковий аналіз загальних положень договору перевезення, систематизація, оцінка, розробка пріоритетних напрямів цивільного права в галузі договірної та транспортного права, а саме правове регулювання договорів транспортних перевезень вантажу.

Викладення основного матеріалу.

У законодавчих актах України міститься лише загальне визначення договору перевезення вантажу. Перевізні правовідносини врегульовані главою 64 ЦК України, де крім традиційних договорів перевезення вантажу (ст. 909 ЦК України) і пасажирів (ст. 910 ЦК України), згадуються й договори, що опосередковують перевезення: договір чартеру (фрахтування) (ст. 912 ЦК України); угоди між організаціями різних видів транспорту, щодо здійснення перевезень у прямому змішаному сполученні (ст. 913 ЦК України); договір перевезення транспортом загального користування (ст. 915 ЦК України); довгостроковий договір (спрямований на організацію перевезень) (ст. 914 ЦК України) [4]. Згідно положень ст. 909 ЦК України договором перевезення вантажу вважається договір за яким сторони договору мають певні зобов'язання один перед одним, зокрема перевізник набуває зобов'язань щодо своєчасної доставки ввіреного йому вантажу від пункту відправки до пункту призначення, де видати його одержувачу, а відправник має обов'язок сплатити організації – перевізнику певну грошову суму за здійснення та надання послуги перевезення вантажу [4].

Таким чином, виконання договорів перевезень транспортом – це регламентований законодавством порядок і процес вчинення учасниками вказаних договорів послідовних та необхідних дій, які були обумовлені у договорі перевезення або транспортній накладній.

Змістом договору є умови, визначені на розсуд сторін і узгоджені ними, та умови, які є обов'язковими згідно з положеннями нормативно-правових актів цивільного законодавства. Розвиток договірних відносин спрямований на детальну регламентацію прав і обов'язків сторін власне у тексті договору. Однак існують визначені законом основні права і обов'язки сторін договору перевезення. Для вдосконалення визначення договору перевезення, зокрема перевезення вантажу транспортними організаціями необхідно дослідити та встановити істотні умови визначені законодавством для укладання договорів перевезення.

Договір про перевезення транспортом є найважливішим серед наявних правових способів врегулювання суспільних правовідносин щодо здійснення перевезень. Договори про перевезення є згодою сторін договору щодо досягнення однієї спільної мети, тобто здійснення перевезення з пункту відправлення до пункту призначення. Договір перевезення, укладений між сторонами договору є першоджерелом волевиявлення вказаними сторонами договору, який направлений на визначення норм та правил виконання умов договору та поведінки сторін договору у договірних відносинах, що регулюється законодавством України. Фізичні та юридичні особи можуть укласти договори, які відповідають їх особистим вимогам і не суперечать закону. Договори перевезення вантажу укладаються за волевиявленням сторони договору, яка бажає здійснити перевезення (перевезти вантаж або бути пасажиром) і транспортною організацією, яка здійснюватиме перевезення, в разі досягнення сторонами договору згоди відносно додаткових умов договору перевезення вантажу транспортними організаціями, що у подальшому призводить до бажаного взаємного результату – здійснення перевезення.

За цивільним законодавством договір, як одну з центральних категорій цивільного права, можна розглядати в широкому значенні в трьох аспектах: як підставу виникнення правовідносин, як власне правовідносини, що виникли на цій підставі, і як форму, що приймає відповідно правовідносини [7].

В даному випадку договір розглядається як підстава виникнення правовідносин, тобто юридичний факт, що лежить в основі зобов'язання, і є згідно із ст. 11 ЦК України підставою виникнення цивільних прав і обов'язків, як правомірна дія.

Договірні відносини регулюються чинним законодавством України, зокрема, Конституцією України [1], Цивільним і Господарським кодексами України [10], іншими законами та нормативно-правовими актами.

Цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові від-

носини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників (ст. 1 ЦК України). Підставою виникнення цивільних прав та обов'язків є дії осіб, передбачені актами цивільного законодавства, а також дії, що не передбачені цими актами, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки.

Найпоширенішою підставою виникнення цивільних прав і обов'язків є правочин, який є юридичним фактом та вольовими діями, спрямованими на досягнення певного результату, тобто – це обставини, з настанням яких закон пов'язує виникнення, зміну або припинення цивільних правовідносин. Залежно від кількості сторін правочину, воля яких є необхідною для його вчинення, закон поділяє правочини на односторонні та двосторонні чи багатосторонні договори.

Книга п'ята ЦК України "Зобов'язальне право" регулює правові відносини зобов'язання. Зобов'язанням є правовідношення, в якому одна сторона (боржник) зобов'язана вчинити на користь іншої сторони (кредитора) певну дію (передати майно, виконати роботу, надати послугу, сплатити гроші тощо) або утриматися від певної дії, а кредитор має право вимагати від боржника виконання його обов'язку. Зобов'язання виникають на підставах, визначених ст. 11 ЦК України, тобто на тих же підставах, що й усі інші цивільні правовідносини [11].

Глава 63 ЦК України регулює багато договірних відносин з надання послуг, як передбачені ним (перевезення, збереження, доручення тощо), так і не передбачені (освітні, медичні, консультаційні тощо). Сфера послуг є однією з найважливіших галузей економіки України, що розвивається динамічно і постійно. Окремі аспекти цих правовідносин врегульовані Конституцією України, але центральне місце у правовому регулюванні договірних відносин з надання послуг належить нормам цивільного права.

Вищезгаданою главою ЦК України закріплені основи регулювання зобов'язань із надання послуг, а в інших главах, присвячених окремим видам договорів з надання послуг (перевезення, транспортна експедиція, збереження, страху-

вання, доручення тощо). Окремі питання, пов'язані з наданням послуг споживачам, які замовляють або мають намір замовити послуги для задоволення власних побутових потреб, врегульовані Законом України "Про захист прав споживачів" [12].

За договором послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням іншої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається у процесі вчинення певної дії або певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити надану послугу, якщо інше не встановлено договором. Це формулювання не гарантує можливості отримання матеріального (речового) результату.

За загальним правилом діяльність із надання послуг не породжує речового результату, цим вона і відрізняється від власне виконання робіт.

Послуги, де існує результат, невідокремлений від самої дії, і де відсутність результату свідчить про відсутність відповідних дій, регулюються договорами, виконання яких може підпорядковуватись режиму гарантованості результату як на підставі сутності договору (перевезення, доручення), так і власне угодою сторін. Гарантоване досягнення визначеного результату слід вважати можливим, насамперед у тих відносинах з надання послуг, у яких є суб'єкт, професійною діяльністю якого є надання послуг, а також на оплатній основі та в обмеженій кількості. Ці умови гарантують замовнику належне виконання і результат.

Слід зазначити, що суперечності між загальними нормами глави 63 Цивільного кодексу і спеціальними нормами про вказані у ньому види послуг, мають вирішуватися на користь спеціальних норм.

Одним із договорів про надання послуг є договір перевезення. Глава 64 ЦК України регулює відносини, що виникають у сфері перевезень. Відносини, що виникають у сфері транспортування вантажу, пасажирів, багажу і пошти врегульовані Цивільним кодексом України та спеціальними нормативними актами, що віддзеркалюють специфіку певних видів транспорту.

Відповідно до ст. 909 ЦК України договором перевезення вантажу визначено такий договір, згідно з яким одна сторона

(перевізник) зобов'язується доставити довірений їй другою стороною (відправником) вантаж до пункту призначення та видати його особі, яка має право на одержання вантажу (одержувачеві), а відправник зобов'язується сплатити за перевезення вантажу встановлену плату. Також у ст. 909 ЦК України міститься вказівка про те, що законом можуть бути передбачені особливості укладення та виконання договору перевезення вантажу. У законі прямо закріплена можливість врахування в договірних відносинах специфіку правового регулювання договору перевезення на кожному з видів транспорту. Правила перевезення вантажів просто дублювали визначення договору перевезення вантажу. Договори про надання послуг перевезення вантажу транспортом є двосторонньо-зобов'язуючим.

Сторонами договору перевезення вантажу є вантажовідправник та перевізник. Чинним законодавством України не передбачено будь-яких обмежень щодо суб'єктного складу, тому це можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Незважаючи на це, в цих правовідносинах фігурує і одержувач вантажу. Так, одержувач має прийняти доставлений вантаж без затримки, внести необхідну додаткову плату, а у випадку затримки буде нести відповідальність. Отже, у договірних відносинах бере участь і одержувач, який користується певними правами і несе зобов'язання, але він не бере участі в укладенні договору, тому не є стороною договору, а є особою, на користь якої виконується даний договір.

Договори перевезення вантажу можуть бути як консенсуальними, так і реальними, хоча законодавець прямо не вирішує це питання. Проте, якщо положення ч. 1 ст. 909 ЦК України в частині, що визначає зобов'язання перевізника доставити "довірений" йому другою стороною (відправником) вантаж до пункту призначення, розуміти як таке, що виникає лише після прийняття вантажу, то можна зробити висновок про встановлення законодавчої презумпції реальності договору перевезення вантажу. Проте існування такої презумпції, на нашу думку, не перешкоджає сторонам передбачити в дого-

ворі залізничного перевезення обов'язок прийняти вантаж для перевезення в майбутньому. У цьому випадку такий договір набуде ознак консенсуальності.

Зобов'язання перевізника виникають з моменту передачі йому вантажу вантажовідправником [14]. В такому випадку, як вважається, перевізник відносно своїх витрат щодо належної підготовки транспортного засобу до перевезення, у той час коли вантаж не був переданий вантажовідправником до перевезення, перевізник залишається незахищеним. Слід звернути увагу на доцільність укладення організаційних договорів про умови укладання договорів транспортних перевезень, в яких передбачити й здійснення оплати за підготовку транспорту до використання для перевезення. Таким чином, враховуючи викладене, після досягнення згоди між сторонами договору перевезення, сам договір про здійснення перевезення буде вважатися укладеним. Отже, організаційні договори є двосторонніми, консенсуальними та оплатними.

Зобов'язання з перевезення не будуть виникати в разі не надання вантажу транспортній організації, тобто перевізнику до перевезення [15]. Саме з моменту надання відправником перевізнику вантажу, та прийняття вантажу до перевезення перевізником від відправника, при складанні та оформленні відповідних перевізних документів (вантажні накладні), договір перевезення вантажу буде вважатися завершеним та реальним.

Договір перевезення вантажу є оплатним [16]. Про оплатність договору свідчить тип договору – договір надання послуги. Будь-які договори перевезення вантажу здійснюються за певну оплату, яку зобов'язаний оплатити перевізнику вантажовідправник. Оплатним договір перевезення є у зв'язку з тим, що за визначенням і своєю суттю оплата перевезення є основним прибутком перевізника і метою його підприємницької діяльності.

Виходячи з цих положень про договір перевезення вантажу, можна констатувати, що договір перевезення вантажу є двостороннім, реальним і оплатним.

Література:

1. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016. 82 с.
2. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року із змінами внесеними Законом від 21.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради, – 2001, № 9, Ст. 68.
3. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40.
5. Повітряний кодекс України: Закон України від 04.05.1993р.// Відомості Верховної Ради 1993. – № 25.- Ст. 274.
6. Кодекс торговельного мореплавства України № 176/95-ВР від 23.05.1995. // Відомості Верховної Ради, 1995, №№ 47, 48, 49, 50, 51, 52, ст.349.
7. Статут залізниць України: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.1998 № 457 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 14.
8. Правила надання послуг пасажирського автомобільного перевезення, затверджені Постановою КМ України від 18.02.1997 р. № 176 // URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP970176.html
9. Правила повітряних перевезень пасажирів і багажу, затверджені наказом Міністерства інфраструктури України від 30 листопада 2012 року № 735 // URL: <https://www.flyuia.com/ua/ua/information/rules-and-regulations/carriage-rules>
10. Брагинский М.И. Витрянский В.В. Договорное право. Книга четвертая. – М.: Статут”, – 2004. – С. 25
11. Господарський кодекс України: Закон України від
12. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар/ За ред. Є.О. Харитонова. – Х.: Одиссей. – 2010.
13. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30.
14. І.В. Булгакова, О.В. Клепкова. Транспортне право України: Академічний курс. Підручник. – К.: Видавничий дім „Ін Юре”. – 2005.
15. Основи правового регулювання на залізницях України/ За ред.. М.В. Макаренка. – К.: КУЕТТ. – 2005. – С. 115.
16. Правове регулювання перевезень в Україні: Навчальний посібник/ За ред. Є.О. Харитонова. – Х.: Одиссей. – 2006. – С. 75.
17. Харитонов Е.О., Саниахметова Н.А. Гражданское право Украины. Учебник.- Харьков „Одиссей”, – 2008.
18. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар/ За ред. Є.О. Харитонова. – Х.: Одиссей. – 2010.

Nakonechna T. V. On the issue of legal regulation of contracts of carriage of goods by transport organizations. – Article.

The article gives a General description of contracts of carriage of goods by transport organizations (carriers) and their legal regulation. It is noted that the contracts of carriage of goods by vehicles (rail, road, sea, river, air transport), should be attributed to the group of contracts for the provision of services. The relations arising in the sphere of cargo transportation are regulated by the civil code of Ukraine, the law of Ukraine "on transport" and other normative legal acts, including special legal acts reflecting the specifics of any type of transport.

According to the provisions of Art. 909 of the civil code of Ukraine, the contract of carriage of goods is a contract under which the parties to the contract have certain obligations to each other, in particular, the carrier acquires obligations for the timely delivery of the goods entrusted to it from the point of dispatch to the destination, where to issue it to the recipient, and the sender is obliged to pay the organization – carrier a certain amount of money for the implementation and provision of services for the carriage of goods. Obligations of the carrier arise from the moment of transfer of the cargo by the shipper.

The contract of carriage of goods is paid. On platnosti agreement indicates the type of contract – contract to provide services. Any contracts of carriage are subject to a fee, which the shipper is obliged to pay to the carrier. It is concluded that the contract of carriage of goods is bilateral, real and paid.

Key words: *contract of carriage, transport, cargo, parties to the contract, shipper, transportation, receiver, the Treaty obligations.*