

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

Журнал заснований у 1918 році

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

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 4 2018

**Київ
2018**

Головний редактор:

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

Члени редакційної колегії:

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

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

Царенко Оксана В'ячеславівна – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та аудиту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

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

Шмагун Антоніна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 2 від 28.09.2018 року).**

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

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

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Божок О.І.

АДМІНІСТРАТИВНА СУБКУЛЬТУРА В СОЦІАЛЬНОМУ
МЕХАНІЗМІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ..... 1

Іванько О.О.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ
КРАЇН ПРИЧОРНОМОР'Я..... 7

Новак А.М.

ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В 1991–2017 РОКАХ.....13

Чорна К.П.

ЗАПОРІЗЬКА СІЧ ЯК НАЦІОНАЛЬНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН
І НОСІЙ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ..... 20

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Березовська О.В.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ МИТНО-ТАРИФНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ В РАМКАХ УГОДИ ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ..... 26

Волошин С.І.

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ
ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ..... 31

Герасимюк К.Х.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....35

Грень Л.М.

ДІАЛЕКТИКА ЄДНОСТІ ТА ПРОТИРІЧ ЗМІСТУ КАТЕГОРІЙ
«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ».....39

Джумеля В.В.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-АРХІТЕКТУРНІ ПОЛОЖЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ
МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ
ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ В УКРАЇНІ..... 47

Корчевний А.І.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ
У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН
І ПРЕКУРСОРІВ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....54

Крихтіна Ю.О., Семенцова О.В.

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ..... 59

Круглов В.В.

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТАХ..... 68

Кумачова А.С.

ОБҐРУНТУВАННЯ ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ..... 74

Лагунова І.А.

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ БУДІВЕЛЬНИХ ПРОЕКТІВ:
ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ТА ПРОБЛЕМНІ ЕЛЕМЕНТИ.....80

Лісютін А.І. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ.....	84
Мар'яненко Г.І. ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПРОСТІР СУЧАСНОГО СВІТУ: ПЕРСПЕКТИВА ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОГО МАЙБУТНЬОГО.....	90
Мороз С.А. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЦЕСНОГО ТА СИСТЕМНОГО ПІДХОДІВ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	96
Розмаріцина Н.А. МАРКЕТИНГОВИЙ ПІДХІД ДО РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	103
Федорчак В.В. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	108
Хряпинський А.П. НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	112
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Сімак С.В. РОЗБУДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА ТРАНСФОРМАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	115
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Горник В.Г., Кравченко С.О. ПРИНЦИПИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	120
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	128

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bozhok O.I.

ADMINISTRATIVE SUBCULTURE IN THE SOCIAL MECHANISM
OF PROFESSIONALIZATION OF THE PUBLIC SERVICE1

Ivanko O.O.

MODERN TENDENCIES OF TOURISM SPHERE DEVELOPMENT
OF THE BLACK SEA COUNTRIES7

Novak A.M.

HISTORICAL AND THEORETICAL BASIS FOR THE FORMATION
OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE IN 1991–2017 YEARS.....13

Chorna K.P.

ZAPOROZHIAN SICH AS A NATIONAL POLITICAL PHENOMENON
AND A NATIVE OF THE UKRAINIAN STATEHOOD20

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Berezovska O.V.

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF MECHANISM OF CUSTOMS REGULATION
OF INTERNATIONAL TRADE OF UKRAINE IN FREE TRADE AGREEMENT.....26

Voloshyn S.I.

THE ANALYTICAL REVIEW OF THE FEATURES OF STATE REGULATION
OF TURNOVER OF THE STATE AND MUNICIPAL LAND PLOTS IN UKRAINE.....31

Herasymiuk K.Kh.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF REGIONS
OF UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION35

Gren L.M.

DIALECTICS OF UNITY AND CONTRADICTIONS IN THE CONTENTS
OF “STATE MANAGEMENT” AND “STATE REGULATION” CATEGORIES.....39

Dzhumelia V.V.

ORGANIZATIONAL AND ARCHITECTURAL PROVISIONS OF THE FUNCTIONING
OF MECHANISM FOR THE REALIZATION OF THE STATE POLICY
OF COUNTERACTION OF THE SHADOW ECONOMY IN UKRAINE.....47

Korchevny A.I.

FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE REGULATION AND CONTROL
IN THE SPHERE OF TURNOVER OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC
SUBSTANCES AND PRECURSORS IN UKRAINE: LEGAL ASPECT54

Krikhtina Y.O., Sementsova O.V.

PROSPECTS OF STATE REGULATION IN THE BRANCH OF RAILWAY TRANSPORT59

Kruhlov V.V.

IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
MECHANISMS IN THE INFRASTRUCTURE PROJECTS68

Kumachyova A.S.

REASONING THE APPROACH TO THE FORMATION OF THE STATE POLICY
MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF “GREEN” ECONOMY IN UKRAINE.....74

Lahunova I.A.

MANAGEMENT OF RISKS FOR REALIZATION OF CONSTRUCTION PROJECTS:
MAIN COMPOSITION AND PROBLEM ELEMENTS80

Lisyutin A.I. GOVERNMENT REGULATION OF LIGHT INDUSTRY IN UKRAINE	84
Marianenko G.I. INFORMATION AND TECHNOLOGICAL SPACE OF THE MODERN WORLD: THE PROSPECT OF A HIGH-TECH FUTURE	90
Moroz S.A. REALIZATION OF PRINCIPLES OF PROCESS AND SYSTEM APPROACHES OF INTERNATIONAL QUALITY STANDARDS IN STATE MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION QUALITY	96
Rozmaritsyna N.A. MARKETING APPROACH TO REFORMING THE NATIONAL SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES	103
Fedorchak V.V. THE DIRECTIONS OF MODERNIZATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCIES.....	108
Hryapynskyy A.P. THE STANDARD AND LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE TERRITORIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE	112
 LOCAL GOVERNMENT	
Simak S.V. LOCAL GOVERNMENT BUILDING AS TRANSFORMATION OF GUARANTEE TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE.....	115
 PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER	
Gornik V.G., Kravchenko S.O. PRINCIPLES OF ANTICORRUPTION ACTIVITY IN PUBLIC GOVERNANCE IN CONTEXT OF NATIONAL SECURITY MAINTENANCE.....	120
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	128

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352/354+316.7

Божок О.І.

Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

АДМІНІСТРАТИВНА СУБКУЛЬТУРА В СОЦІАЛЬНОМУ МЕХАНІЗМІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджується адміністративна субкультура як соціальне явище та невід'ємна складова професійної публічної служби як соціокультурного інституту. У статті автором досліджено специфіку адміністративної субкультури як соціального механізму, який відтворює ряд елементів соціальної спадковості, соціальної пам'яті та корпоративного ставлення до соціально-історичних конотацій управлінських практик.

Автор наголошує, що адміністративна субкультура, яка сформована на засадах соціальної пам'яті, представлена вимірами історичної пам'яті, культурної пам'яті, політичної пам'яті, виконує культуротворчу функцію, тобто розкриває творчий потенціал удосконалення професійної діяльності, а творчі виміри професіоналізації публічної служби орієнтують її на розвиток соціально-інноваційного потенціалу управлінської діяльності.

Ключові слова: публічна служба, адміністративна субкультура, професіоналізація, соціальна спадковість, соціальний досвід, соціальна пам'ять.

Постановка проблеми. Наукове осмислення специфічної ролі адміністративної субкультури набуває особливого значення в умовах становлення та розвитку цілісної організаційної культури публічного управління в Україні. Творення новітньої соціокультурної парадигми публічної служби як складової публічного управління має віддзеркалювати антропологічні принципи демократії, гуманізму та людиноцентризму. Адміністративна субкультура є соціальним явищем, невід'ємною складовою професійної публічної служби як соціокультурного інституту, трансформації якого продуковані культуротворчими процесами у глобальному світі, їхнім впливом на національні культурні системи, а також багатовекторним аксіологічним і комунікативним структуруванням культурного простору професійної публічної служби.

Культурні системи, на думку відомого вченого П. Сорокіна, мають певною мірою індивідуалістський характер, ментальні особливості та автентичну аксіосферу. «Всі зовнішні сили (географічні, біологічні та соціокультурні), з якими система безпосередньо не пов'язана, повинні розглядатися, як правило, лише як другорядні

чинники, що підривають або полегшують (а іноді навіть знищують) реалізацію потенцій системи» [15]. Ми вважаємо, що мікромоделлю культурної системи соціальних відносин і соціальної взаємодії як суспільного продукту культури публічного управління є саме субкультура адміністрування як різновид професійних субкультур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз результатів наукових розвідок вітчизняних і зарубіжних учених засвідчив, що проблематика дослідження соціокультурних засад професіоналізації публічної служби є актуальною. Професіоналізацію публічних службовців ми розглядаємо під кутом зору культуротворчої функції субкультури в генеруванні соціальних інновацій у публічному управлінні.

Наприклад, колектив вітчизняних авторів – В. Загорський, К. Бліщук, Є. Борщук, З. Бурик, аналізуючи напрями розроблення інноваційної політики, виокремили рівні інноваційної культури та розробили підходи до вивчення організаційної культури в контексті міжнародних досліджень реформ у сфері публічного менеджменту [6]. Виділимо наукові доробки В. Козакова, який розкрив аксіологічні аспекти державного управління [4];

П. Петровського, який аргументував обумовленість стану адміністративної культури національними традиціями та ментальністю [11].

Різні аспекти професіоналізації публічної служби сформовані такими науковцями: С. Краснопоровою, яка проаналізувала перетворення механізму професіоналізації, що пов'язані зі специфікою сучасної парадигми нового публічного управління [7]; С. Калашніковою, яка, опираючись на світоглядні засади професійної діяльності, виокремлює еволюційні рівні професіоналізації управління [3].

Також теоретичним підґрунтям дослідження постає філософська експлікація структурного підходу у процесі управління змінами, запропонованого вченими В. Князевим, Ю. Бакаєвим і Т. Василевською [16]. Специфіку субкультур досліджував В. Радзівський, який систематизував головні аспекти теорії української субкультурології [12; 13]. О. Науменко в дисертаційній роботі «Становлення і розвиток адміністративної субкультури в Україні» досліджувала соціально-регулятивний вплив і механізми соціального контролю [10].

Серед радянських та іноземних учених, які досліджували компоненти соціального механізму та їхню динаміку, виокремлюємо П. Сорокіна [15], М. Мамардашвілі [9], Т. Арсен'єву та І. Бажина [1], В. Рубанова [14], С. Кройтора [8], Я. Ассмана [17], А. Хюссена [18], П. Нора [19]. Аналіз і систематизація вищезгаданих наукових компонентів формує перспективи для дослідження специфічних соціальних механізмів професіоналізації публічних службовців, одним з яких є адміністративна субкультура.

Постановка завдання. Метою статті є підтвердження гіпотези автора про те, що адміністративна субкультура як аксіологічний комплекс професійної діяльності є структурним елементом цілісної організаційної культури публічного управління та виконує специфічну роль соціального механізму професіоналізації публічної служби, компонентами якого є соціальна спадковість і соціальна пам'ять.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасному суспільстві, що поступово трансформується під впливом розвитку громадянської культури та демократичних цінностей, виокремлюються механізми ціннісно-нормативної регуляції традиційних практик. Адміністративна субкультура є феноменом публічної служби, який відтворює соціально-історичний досвід та інституалізує соціально-інноваційні практики в управлінні та адмініструванні, оскільки «органи публічного

адміністрування рідко володіють необхідними навичками для успішного розроблення та реалізації інноваційних стратегій, вони мають підвищувати власну спроможність (відповідна організаційна культура)» [6, с. 273, 277].

Адміністративна субкультура як компонент організаційної культури може бути сконструйована соціальними перетвореннями в суспільстві, може бути науково спроектована у просторі цілісної організаційної культури публічного управління, а може існувати самостійно на основі корпоративних властивостей усталеної системи цінностей, традицій і морально-етичних норм та змінюватися під впливом внутрішніх структурних трансформацій. Трансформації адміністративної субкультури як соціального механізму публічної служби зумовлені суспільними проєкціями інноваційних перетворень, продуктом яких є соціальні інновації. «Соціальні інновації стосовно до управління (зокрема, державного) треба розуміти як діяльність із трансформації сигналів інноваційної (змінюваної) соціальної реальності в соціально-культурні норми та зразки, що забезпечують їх інституційне оформлення, системну інтеграцію в культуру суспільства» [1; 31].

Соціально-інноваційні пріоритети розвитку суспільства передбачають структурну диференціацію статусно-рольових сегментів цілісної системи організаційної культури публічного управління. Цілісність як пріоритетна характеристика організаційної культури публічного управління зумовлюється появою нових суспільних запитів на творення інтеграційних механізмів соціальної взаємодії, оскільки з'являються нові структури комунікативної взаємодії на основі нових знаково-символьних компонентів (субкультур і контркультур), формуються нові соціальні відносини та структури інтересів, потреб і цілей, а також нові форми нормативних структур.

Осмислення ціннісно-сислової реальності функціонування адміністративної субкультури крізь призму методології дослідження її як соціального механізму потребує аналізу історичних, соціокультурних особливостей професійної публічної служби, аксіологічного змісту та комунікативних форм адміністративної діяльності в тісному взаємозв'язку з реальними процесами суспільного поступу, державотворення та трансляції соціального досвіду у взаємодії з іншими субкультурами.

Субкультури як аксіологічні компоненти корпоративного комунікативного простору віддзеркалюють соціальні практики у ретроспективному

контексті, адже вони є сукупністю специфічних явищ, факторів і способів дії, взаємозв'язків суб'єктів творення соціального механізму, творців соціальних процесів. Сучасний український науковець, культуролог В. Радзівський, який є автором концептуальних ідей субкультуроведення, аналізує проблематику субкультур на основі модерністської концепції централізму субкультурного ядра та децентралізованої постмодерністської парадигми й обґрунтовує соціально-історичну ретроспективу субкультур (протосубкультури та постсубкультури) в умовах суспільних перетворень ментальної парадигми, які супроводжуються соціокультурними перетвореннями українського суспільства [12; 13].

Загалом, соціокультурні перетворення та розвиток адміністративної субкультури як соціального механізму становлять трансформовану систему, по-перше, ретроспективних уявлень про минулі явища й процеси та їхні взаємозв'язки, по-друге, проєкцій цілісного майбутнього стану соціального об'єкта і, по-третє, транспективних поглядів, які хронологічно пов'язують минуле та майбутнє, заміщуючи сучасність шляхом здатності бачити історичні явища та події крізь призму різних просторово-часових відрізків.

Вітчизняний дослідник Г. Колісник розкриває змістовні компоненти соціального механізму державного управління у взаємодії держави та громадянина в контексті формування клієнтоорієнтованої системи надання послуг і зазначає: «Соціальним механізмом формування й реалізації державного управління є сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, за допомогою яких суб'єкт державного управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично впроваджує в життя, спираючись на державну владу» [5, с. 213].

У соціально-історичному контексті реалізації державної влади в Україні завдяки суспільним інститутам, статусній ієрархії та іміджевій компоненті державно-управлінської ланки в суспільстві реалізується регулятивний вплив на соціальні механізми. Такий регулятивний вплив забезпечується процесами соціальної спадковості в умовах суспільних трансформацій, які продукують зміну ідеологічних векторів, ціннісних орієнтацій і поведінкових зразків.

Зауважимо, що спадковість соціально-управлінських практик передбачає саме їх відтворення на якісно новому рівні із застосуванням соці-

ально-інноваційного підходу до управлінської діяльності, що суттєво відрізняє явище соціальної спадковості від запозичення чи повторюваності досвіду. «Бувають такі «блаженні» періоди або стани історії, коли нитки спадковості тчуть механічно, оскільки люди продовжують розвивати ідеї щодо їхнього змісту. Тобто суто предметно. А бувають ситуації, коли від змісту якраз потрібно відмовитися та перейти на інший рівень» [9, с. 263–269]. Досліджуючи структуру соціальної спадковості, науковець В. Рубанов зазначає, що «швидкість соціальної спадковості прямо пропорційна до щільності інформаційного шару й соціальної активності суб'єкта та прямо пропорційна до часу, протягом якого суб'єкт діяльності здатний освоїти зміст соціальної спадщини» [14, с. 111].

Ми розглядаємо провідник соціальної спадковості – соціальну пам'ять як відфільтрований зміст діяльності суб'єкта соціальної спадковості, що під прагматичним кутом зору регулюється специфічним відношенням до явищ, подій, процесів, досвіду. Соціальна пам'ять – це складна й багатоконпонентна система явищ, серед яких виокремлюємо історичну пам'ять і ментальний «код нації», культурну пам'ять як спосіб тлумачення, розуміння та творення ментального поля культури, «політику пам'яті» як «дійсний простір творення нових політичних відносин на основі трактування та репрезентації суспільного минулого... Характерними рисами є її іманентність політичній системі, включення в гуманітарну стратегію держави та орієнтованість на актуальні потреби й цінності суспільства» [2, с. 202–203]. Політизація адміністративної субкультури, що виконує сьогодні роль представницької варіації політичної культури в суспільстві через взаємозв'язок політичної та адміністративної еліти, відтворює своєрідну модальність професійної публічної служби, модальність, яка заснована на свідомому виборі цілей, ціннісних орієнтацій, стилю владних і державно-службових відносин у процесі взаємодії з громадянином, державними та приватними структурами, громадянським суспільством.

Відтак ми можемо спостерігати своєрідний політичний підтекст культурної пам'яті як механізму відтворення соціальних практик у публічному управлінні. Термін «культурна пам'ять» різнобічно досліджували західні вчені Ян Ассман [17], Андерас Хюссен [18], П'єр Нора [19] та інші, сформувавши такі наукові тези про специфіку культурної пам'яті. А саме науковці вказували на те, що існують як індивідуальний, так і колективний виміри культурної пам'яті, сучасність репре-

зентує минуле, минуле продукує сьогодення, і ці процеси, на нашу думку, яскраво ілюструються субкультурами як більш динамічними, адаптивними комплексами, що здатні до конструювання соціального простору культури.

Такі субкультурні комплекси формуються на засадах соціальної пам'яті, яка представлена вимірами історичної пам'яті, культурної пам'яті, політичної пам'яті, що виступають у ролі провідників соціальної спадковості як соціального механізму творення нового комунікативного поля взаємодії соціальних структур, інститутів, зразків, норм і правил поведінки. Співзвучною є думка вченого С. Кройтора, який дослідив феномен культурної пам'яті як механізм відтворення соціальних практик. Автор акцентує увагу на те, що «культурна пам'ять є елементом більш широкій системи – культури загалом, що містить, крім пам'яті, безліч інших складових. Культура містить як матеріальні, так і духовні об'єкти <...> що стосується культурної пам'яті, то її змістове наповнення також являє собою результати соціальної діяльності та мислення попередніх поколінь, виражені тільки в ідеальній формі <...> Згадані категорії схожі з погляду свого наповнення культурними змістами нематеріального походження, проте різні через те, що можуть бути по-різному інтерпретовані під кутом зору свого функціонального призначення» [8, с. 97–98].

У контексті дослідження функціонального призначення соціальних «провідників» професійних субкультур та їхнього впливу на якість професійної публічної служби ми визначаємо адміністративну субкультуру як соціокультурну матрицю професійної діяльності, структурний компонент цілісної організаційної культури публічного управління, що відтворює елементи соціальної спадковості, соціальної пам'яті, корпоративного ставлення до соціально-історичних конотацій управлінських практик і виконує культуротворчу місію в процесі управлінської діяльності.

Культуротворча функція адміністративної субкультури розкриває її творчий потенціал удосконалення професійної діяльності в багатоаспектності функціонування соціального механізму професіоналізації публічної служби. Творчий потенціал адміністративної субкультури генерує соціальний характер професіоналізації в умовах усталеної корпоративної «картини» професійної діяльності, яка містить фактори соціалізації, адаптації особистості публічного службовця у межах кар'єро-орієнтованої моделі професійної публічної служби.

На думку вітчизняного дослідника С. Краснопорової, професіоналізація службової діяльності має бути цілісним і комплексним процесом із чітко визначеними цілями для професійних службовців, які «здатні та вважають своїм обов'язком вносити цінний вклад якнайменше до трьох параметрів своєї професії: «1) до процесу змін існуючих професійних цінностей та ідеології, а також використання професійних знань і професійної культури; 2) до процесу передання професійної культури та відтворення професійної діяльності від покоління до покоління; 3) до процесу накопичення професійного досвіду, збагачення та накопичення професійних знань і підвищення професійних стандартів» [7, с. 4].

Професіоналізація публічної служби у векторах еволюційної трансформації управління «адміністрування, менеджмент і лідерство» [3, с. 61] визначається нами як науково обґрунтований соціально-інноваційний зріз ціннісних орієнтацій публічних службовців, сформований на засадах сучасного компетентнісного підходу, та як структурно-функціональний елемент підвищення якості публічної служби в контексті реформи системи управління персоналом публічної служби.

Варто зазначити, що у рамках соціального механізму професіоналізації публічної служби інституалізується соціальний контроль як фактор стримування соціальних відхилень, який ми розглядаємо у двох аспектах. Перший аспект: соціальний контроль є внутрішньо-мотиваційним каркасом професійної діяльності публічного службовця, що орієнтує його на морально-етичний вибір моделей, шляхів кар'єрного зростання. З цього приводу слушно зауважує О. Науменко: «Висока моральність людини робить зайвим дріб'язковий зовнішній контроль за її діяльністю, і це відповідає самій природі вільної людини. Тому ступінь досконалості його як особистості визначається перетворенням чесноти у внутрішнє переконання суб'єкта, у соціокультурну норму» [10, с. 32]. Другий аспект, який ми вбачаємо в інституалізації соціального контролю, – це те, що соціальний контроль трансформується елементами саморегуляції в соціальних системах та є перетвореною формою самоорганізації, оскільки визначається механізмом девіантної поведінки, тому й відображає інституційне «замкнене коло» в контексті якісної професіоналізації публічної служби.

Висновки. Отже, трансформаційні перетворення управлінської парадигми актуалізували глибинні важелі соціальних механізмів у системі

цілісного культурного поля публічного управління, розшарованого за соціально-професійними, стилістичними ознаками, врегульованими особливими нормативними, морально-етичними відношеннями до соціокультурного досвіду. Розшарування соціокультурного простору генерує різність поглядів, переконань, цінностей оцінювального характеру в суспільстві, що важливо для формування ставлення до соціокультурного досвіду, його внутрішнього сприйняття на національному, етнічному, державному рівнях і на корпоративному рівні буття культури публічного управління. Звернемо увагу на думку українського вченого В. Козакова про розшарування правлячої еліти (адміністративно-політичної та державно-управлінської), де автор зазначає, що «сукупність правлячої (владної) еліти є досить неоднорідною та в її структурі перманентно відбуваються міграції окремих суб'єктів. Хоча структуру правлячої еліти, загалом, можна вважати досить стійкою» [4, с. 115].

Ми вважаємо, що професійні субкультури відтворюють аксіологічні константи професійної діяльності, формуючись у матричній соціокуль-

турній моделі, є обумовленими історично, змістовно та організаційно-функціонально. Сформована вище гіпотеза про те, що адміністративна субкультура як аксіологічний комплекс професійної діяльності виконує специфічну роль соціального механізму професіоналізації публічної служби, нами доведена в декількох результатах дослідження. Це дає нам змогу зробити такі висновки: професіоналізація публічної служби має бути орієнтована на розвиток соціально-інноваційного потенціалу управлінської діяльності та піддається соціально-регулятивному впливу, що забезпечується процесами соціальної спадковості. Провідником соціальної спадковості в системі професійної публічної служби є соціальна пам'ять як відфільтрований зміст діяльності суб'єкта соціальної спадковості. Адміністративна субкультура, яка сформована на засадах соціальної пам'яті, представлена вимірами історичної пам'яті, культурної пам'яті, політичної пам'яті, виконує культуротворчу функцію, тобто розкриває творчий потенціал удосконалення професійної діяльності в багатоаспектності функціонування соціального механізму професіоналізації публічної служби.

Список літератури:

1. Арсеньєва Т.И., Бажин И.И. Социальные механизмы деятельности власти. Власть. 2009. № 4. С. 31–37.
2. Бабка В.Л. Політика пам'яті: спроба теоретичного синтезу, моделі впровадження та роль у перехідному суспільстві. Наукові записки ІПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2014. № 6 (74). С. 201–215.
3. Калашнікова С.А. Еволюційні рівні та професіоналізація управління. Освітологічний дискурс. 2010. № 2. С. 50–70.
4. Козаков В.М. Аксіологія державного управління: підручник. К.: НАДУ, 2010. 256 с.
5. Колісник Г.О. Побудова моделі системи державного управління. Демократичне врядування: наука, освіта, практика: мат. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (м. Київ, 29 травня 2009 р.) у 4 т. Київ. НАДУ, 2009. Т. 3. С. 211–215.
6. Концептуальні засади теорії реформування економічної системи України: навч.-наук. вид. / За наук. ред. чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук, проф. В.С. Загорського. Львів. НАДУ, 2012. 476 с.
7. Краснопорова С.В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування в світлі доктрини нового публічного управління. Державне будівництво. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_33.
8. Кройтор С.Н. Культурная память как механизм воспроизводства социальных практик. Социологический альманах. Минск: Институт социологии НАН Беларуси, 2010. С. 97–105.
9. Мамардашвили М.К. Идея преемственности и философская традиция. Как я понимаю философию. М.: Группа Прогресс, Культура, 1992. 415 с.
10. Науменко О.М. Становлення і розвиток адміністративної субкультури в Україні: дис. ... канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 / Південноукр. держ. пед. ун-т (м. Одеса) ім. К.Д. Ушинського. О., 2006. 199 с.
11. Петровський П.М. Методологія наукового дослідження в галузі державного управління: навч. посібник. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. 240 с.
12. Радзиевский В.А. Актуальные аспекты украинской субкультурологии. Теория и история культуры. № 2 (57). 2015. С. 11–15.
13. Радзиевский В.А. Ключевые вопросы теории субкультур: украинский контекст. Вестник СПбГУКИ. № 4 (21). 2014. С. 24–29.
14. Рубанов В.Г. Структура и механизмы социальной преемственности. Известия Томского политехнического университета. Серия Философия, социология и культурология. 2013. Т. 323. № 6. С. 111–117.
15. Сорокин П.А. Социокультурная динамика и эволюционизм. Американская социологическая мысль. М., 1996. С. 372–392.

16. Філософські проблеми державного управління: навч.-метод. посібник / За заг. ред. В.М. Князева. К.: НАДУ, 2012. 220 с.
17. Assmann J. Communicative and Cultural Memory. *Cultural Memory Studies: An International and Interdisciplinary Handbook*. / In A. Erll & A. Nünning (Eds.). Berlin, New York, 2008. P. 109–118.
18. Huyssen A. Present Pasts: Media, Politics, Amnesia. *Public Culture*. 2000. P. 21–38.
19. Nora P. The Reasons for the Current Upsurge in Memory. *Transit Europäische. Revue* 22. URL: http://www.iwm.at/index.php?option=com_content&task=view&id=285&Itemid=463.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ СУБКУЛЬТУРА В СОЦИАЛЬНОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

В статье исследуется административная субкультура как социальное явление и неотъемлемая составляющая профессиональной публичной службы как социокультурного института. В статье автором исследована специфика административной субкультуры как социального механизма, который воспроизводит ряд элементов социальной наследственности, социальной памяти и корпоративного отношения к социально-историческим коннотациям управленческих практик.

Автор отмечает, что административная субкультура, сформировавшаяся на основе социальной памяти, представленная измерениями исторической памяти, культурной памяти, политической памяти, выполняет культуротворческую функцию, то есть раскрывает творческий потенциал совершенствования профессиональной деятельности, а творческие измерения профессионализации публичной службы ориентируют ее на развитие социально-инновационного потенциала управленческой деятельности.

Ключевые слова: публичная служба, административная субкультура, профессионализация, социальная наследственность, социальный опыт, социальная память.

ADMINISTRATIVE SUBCULTURE IN THE SOCIAL MECHANISM OF PROFESSIONALIZATION OF THE PUBLIC SERVICE

The article explores the administrative subculture as a social phenomenon and an integral component of professional public service as a socio-cultural institution. In this article the author investigates the specificity of the administrative subculture as a social mechanism that reproduces a number of elements of social heredity, social memory and corporate attitude to the socio-historical connotations of management practices.

The author notes that the administrative subculture, formed on the basis of social memory, represented by the dimensions of historical memory, cultural memory, political memory, fulfills the cultural function it reveals the creative potential for improving professional activity, and the creative measurements of the professionalization of the public service, orient it towards the development of social and innovative management capacity.

Key words: public service, administrative subculture, professionalization, social heredity, social experience, social memory.

Іванько О.О.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ КРАЇН ПРИЧОРНОМОР'Я

У статті розглянуто міжнародний досвід державного регулювання туристичної сфери країн Причорномор'я – Грузії Болгарії, Румунії та Туреччини. Окреслено причини, які гальмують розвиток туризму в Україні. Надано динаміку розвитку туристичної сфери країн Причорномор'я. Висвітлено державні моделі управління туристичною сферою. Розглянуто співробітництво між урядом і недержавними організаціями як необхідна складова розвитку туризму.

Ключові слова: розвиток туризму, державна політика туризму, конкурентоспроможність, політика стимулювання, туристичні потоки, туристичний потенціал.

Постановка проблеми. Україна, як туристична держава, має різноманітні туристичні дестинації, а її розташування (центрально-східна Європа), значна забезпеченість території бальнеологічними ресурсами та приморськими узбережжями, схожість ландшафтів, різноманітність природних ресурсів, гірські хребти Карпат, самобутні традиції та звичаї регіонів – усе це робить Україну конкурентоспроможною на туристичному ринку. Хоча нинішня соціально-економічна ситуація в країні та відсутність комплексної та систематичної моделі управління туризмом і рекреаційною сферою в Україні призвели до зниження конкурентоспроможності України як туристичного бренду на світовому ринку. На відміну від України, її причорноморські сусіди активно використовують свій туристичний потенціал, поєднуючи його із грамотною та ефективною державною політикою і внаслідок цього отримують покращену економіку, збільшення туристичних потоків та інвестицій у країну.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження туристичної галузі України висвітлюється у працях таких науковців і вчених: Т.М. Безверхнюк, С.М. Биржаков, Г.О. Ворошилова, В.В. Гловацька, А.Ю. Єременко. В Україні туристична політика не має комплексного та системного характеру. Перебуваючи в складних умовах, необхідно переймати успішний досвід країн Причорномор'я та впроваджувати дієві моделі використання туристичного потенціалу країни.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення міжнародного досвіду держав-

ного регулювання туристичної сфери країн Причорномор'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. Туризм – це одна з найприбутковіших, найбільш і найшвидше зростаючих галузей будь-якої країни. За даними Всесвітньої туристичної організації, щорічно подорожує більше 800 млн осіб. Витрати туристів без авіаперевезень до 2020 року становитимуть 5 трлн доларів США. Туристична діяльність є джерелом зростання ВВП, дає змогу не тільки створити робочі місця, частково наповнити бюджет або навіть є основним джерелом надходжень до бюджету, але й виступає як соціокультурний чинник – місток між різними культурами, країнами. Туризм дає можливість налагодити міжкультурну та міжособистісну комунікацію [16].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку до 2020 року та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, однією з нагальних реформ, яка має бути здійснена, є популяризація України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. Це означає формування та просування бренду-повідомлень про Україну – Україна приваблива для туризму [8].

Проте, на жаль, за рейтингом туристичної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму у 2017 році, Україна посіла 88 місце серед 136 країн [15, с. 9], 2015-й рік – відсутня в рейтингу [14, с. 5], 2013-й рік – 76 місце із 140 країн [13, с. 10]. Як можемо бачити Україна втратила 12 позицій у конкурентоспроможності за останні п'ять років. На жаль, в Україні відсутнє реальне

середньострокове та довгострокове планування розвитку туристичної сфери (хоча є документи, які підтверджують зворотнє), що й призводить до бажання отримати прибуток «тут і зараз», не вдаючись до постійного розвитку. Існують лише окремі туристичні точки, які не мають змоги повною мірою забезпечити розвиток сфери туризму.

Україна, маючи вихід до Чорного моря, на жаль, не сповна використовує цей природний потенціал. Хоча найближчі чорноморські сусіди України – Грузія, Болгарія, Румунія та Туреччина – використовують Чорне море як ефективний і дієвий ресурс для залучення туристів. Проактивна державна політика країн-сусідів призвела до того, що туристична сфера почала розвиватись із кожним роком, а причорноморські території країн стали відмінними курортами, спрямованими на задоволення потреб туристів. І, як результат, за період 2013–2018 років Болгарія, Туреччина та Румунія покращили свій рейтинг конкурентоспроможності на кілька позицій. Грузія, як ще одна туристична чорноморська країна, трохи втратила свої позиції: 2013 рік – 66 місце, 2017 рік – 70 місце, проте, порівняно з Україною, такий результат не здається надто негативним.

Звісно, що війна на Сході – вагомий гальмівний фактор розвитку туризму. Як наслідок – зменшення туристичних потоків за останні роки. За даними Державної служби статистики, у 2013 році (до початку АТО) кількість туристів становила 3 454 316 осіб [10], а у 2015 році – 2 019 576 осіб [10], у 2016 році – 2 549 606 осіб [10]. Отже, можемо стверджувати, що динаміка туристичних потоків залишає бажати кращого. З кожним наступним роком, починаючи з 2013 року, кількість туристів зменшувалась, і як наслідок цього – зменшення надходження коштів до бюджету, зниження привабливості країни як туристичної дестинації, зниження туристичних потоків.

Безперечно, що проведення Операції Об'єднаних сил на території країни значно гальмує розвиток туристично галузі, проте, окрім цієї очевидної причини, в Україні також існує низка інших причин, які заважають розвитку туризму, зокрема такі: відсутність цілісної системної державної політики розвитку та підтримки галузі; відсутність належних умов для роботи туристичних підприємств, установ та організацій; низький рівень інформаційного супроводження туристичної діяльності; обмеження щодо забезпечення зростання кількості туристів і рекреантів через не облаштованість територій та об'єктів рекреа-

ційно-туристичної сфери та низький рівень туристичного сервісу і так далі.

Якщо говорити про сусідні країни Причорномор'я, то їхній стан туристичних потоків значно кращий. У 2013 році кількість туристів у Грузії досягла 5 392 303 осіб, що означає зростання на 22%. У 2014 році вони досягли рекордного числа 5 515 559 осіб, що становить річний приріст у 2%. У 2015 році цей показник становив 5 901 094, що становить річний ріст 7%. Число міжнародних туристів у Грузії досягло рекордного числа в 6 365 825 у 2016 році, що на 449 731 більше, ніж у попередньому році, що становить річний приріст 7,6% [3]. Наприклад, у січні-березні 2018 року кількість туристів, які відвідали Грузію становила 659 338 осіб, що на 28,2% більше, ніж за аналогічний період минулого року [1]. Отже, країна за цей період не тільки збільшила туристичні потоки, а й посіла стабільне місце на туристичній карті світу.

У період з 2013 по 2015 роки кількість туристів в Румунії збільшилась із 8 019 000 осіб до 9 331 000 осіб [4]. У 2016 році прибуття мандрівників до Румунії становило 10,2 млн осіб. У 2017 році прибуття зафіксувало зростання на 6% за кількістю поїздок [4]. Отже, можемо стверджувати, що кількість туристів за останні 4 роки значно збільшилась і, як наслідок цього – збільшення привабливості країни, наповнення бюджету, створення нових робочих місць і розвиток туристичної галузі.

Згідно з даними Національного інституту статистики Болгарії, загалом 7 310 845 іноземних туристів (крім відвідувачів транзиту) відвідали Болгарію в період із січня по грудень 2014 року, що на 6% більше, ніж у 2013 році, у 2015 році країну відвідало 7,1 мільйона іноземних туристів [9]. Загалом, 8,88 млн людей відвідали країну у 2017 році, що на 7,6% більше, ніж 2016 року (8,2 млн). За місяць лютий 2018 року Болгарію відвідали 193 123 туристи [9]. Отже, за цей період Болгарія кожного року ставала дедалі більш привабливою для туристів, що, у свою чергу, збільшило ВВП на 15%.

Ще один сусід України по Чорному морю – Туреччина. Цій країні за 20 років вдалось перетворити депресивні рибальські селища в курорти світового рівня. За словами міністра з питань культури та туризму Омера Челіка, у 2014 році загальна кількість прибуття туристів до Туреччини збільшилася на 5,5%, порівняно з 2013 роком; у 2014 році Туреччину відвідали 36 837 900 туристів; збільшення на 5,52% з 34 910 098 туристів

спостерігалось у 2013 році, що дало змогу зайняти 6-е місце за популярністю серед туристів у світі; у 2015 році близько 36 000 000 туристів відвідали Туреччину [5]. У 2016 році до Туреччини прибуло 25,3 мільйона іноземних туристів. Це було значним падінням, порівняно з попередніми роками, коли кількість іноземних туристів поступово зростала. Відновлення, однак, розпочалося у 2017 році, коли кількість іноземних відвідувачів зросла до 32 мільйонів. І вже в лютому 2018 року кількість іноземців, які відвідали Туреччину, зросла на 31,66%, порівняно із 2017 роком у цьому ж періоді [5]. Отже, як бачимо, кількість туристів, які відвідали Туреччину, невинно зростає, хоча й були моменти, що кількість знижувалась, проте катастрофічних наслідків сфера туризму Туреччини не відчула та змогла знову вийти на належний рівень.

Один із чинників, завдяки якому таке покращення динаміки зросту туристичних потоків стало можливим, – це грамотно побудована державна політика. Експерти визначають державну політику в туристичній сфері причорноморських країн стосовно чорноморських дестинацій як політику стимулювання. Також експерти зазначають, що win-win-стратегія для туристичних операторів, готелів, інвестиційних компаній і добре продумана регуляторна політика значно сприяють розвитку туристичної сфери та надають можливість наповнити місцеві бюджети [1]. Така політика щодо однієї з важливих галузей економіки дасть змогу досить швидко значно покращити розвиток туризму, працевлаштувати місцевих жителів, побудувати розгалужену мережу готелів, а також залучити в країну іноземних туристів. При цьому розвиток туризму відбувається без будь-яких преференцій для місцевого бізнесу – і для місцевих жителів, і для іноземців уряд надає рівні можливості.

Завдяки грамотно побудованій державній політиці на підтримку сфери туризму Грузія продемонструвала один із найвищих у світі темпів зростання туризму: загальна кількість іноземних туристів, які відвідали країну, збільшилася більш ніж на 300% – з 1,5 млн до 5,4 млн осіб. Головним слоганом туристичної Грузії є фраза, яка була вигадана Національною туристичною адміністрацією, – «Грузія – країна життя». Загальні доходи (2009–2013 роки) від туристичної діяльності зросли з 475 млн дол. до 1,8 млрд дол. США, перевищивши середньосвітовий показник більш ніж у 20 раз [1]. За останні роки держава реалізувала ряд важливих проектів у Сігнагі, Кварелі, Батумі,

Анаклії, Кобулеті, Мцхете, Гудаурі й інших містах. Ці проекти також посприяли залученню туристів. Наприклад, Батумі став перлиною Чорноморського узбережжя, і вся Аджарія стала привабливим курортним регіоном. Такі успіхи стали можливими завдяки тому, що уряд Грузії вирішив створити вільні туристичні зони (ВТЗ), де потенційним інвесторам пропонуються особливі пільгові умови – інвестор звільняється від податку з прибутку, оплати вартості земельної ділянки та від податку з отриманого прибутку у разі первинної реалізації цієї ділянки до 1 січня 2026 року. Крім того, згідно із законом, підприємці у ВТЗ будуть звільнені і від податку на майно. Однак внесок держави в розвиток туристичної інфраструктури внесенням змін до законодавства не обмежується. Держава зобов'язується створити всю необхідну інфраструктуру: налагодити електропостачання, провести водо- і газопроводи, побудувати дороги, аеропорт і яхт-клуби, облаштувати джерела природних термальних вод, які мають лікувальні властивості. І все це за коштів бюджетних асигнувань. Взаємодія держави та приватного сектору вважається одним із шляхів до успішного розвитку туризму [7].

Експерти наголошують, що Туреччина стала одним із кращих прикладів розвитку туризму. Політика Туреччини у сфері туризму переважно спирається на наявний потенціал. Міністерство туризму, взявши до уваги всі фактори, які впливають на індустрію туризму, проводить активні рекламні кампанії в 40 країнах за допомогою 23 своїх бюро. Під час вироблення стратегії враховувалися найважливіші особливості Туреччини, що відрізняють її від конкурентів. Природне, історичне та культурне різноманіття, обумовлене географічним положенням Туреччини між Азією та Європою, визначає виконувану нею функцію – своєрідного міжконтинентального моста. Основним стимулом, який влада Туреччини запропонувала інвесторам, є безкоштовна оренда землі терміном на 49 років у перспективних для туристичного бізнесу районах. Крім того, майбутні готельєри отримували пільгові тарифи на електрику, воду та газ, звільнення від ряду податків і зборів, а також пільгове кредитування будівництва. Держава, у свою чергу, вкладає кошти в інфраструктуру загального користування [5]. Також уряд здійснює політику усунення будь-яких бюрократичних бар'єрів, які можуть перешкоджати зростанню туристичного сектора. І як наслідок – збільшення іноземних інвестицій і шосте місце у світі серед популярних напрямків серед туристів.

Ще один сусід Причорномор'я – Болгарія. У Болгарії туристична сфера стала пріоритетною на державному рівні та стає дедалі більш значущим чинником із надходжень до болгарського бюджету. Туристична сфера досить добре фінансується державою. Аналіз ринку показує, що якщо капітальні інвестиції в галузь становили близько 1 млрд лев у 2016 році, то у 2017 році цей показник збільшився до 1,4 млрд лев. Окрім державного рівня, туристична сфера розвивається завдяки Громадам Болгарії (адміністративно-територіальна одиниця Болгарії другого рівня; володіє місцевим самоврядуванням). Вони зрозуміли значення туризму для розвитку економіки їхніх регіонів і стали розвивати свій туристичний потенціал – оновлювати старі й будувати нові музеї та атракціони; розвивати дорожню мережу; покращувати туристичні маршрути в горах, ставлячи інформаційні щити, туристичне маркування, альтанки для відпочинку [6].

Румунська політика туризму дуже схожа на болгарську. Питаннями туризму нині в Румунії займається Міністерство туризму, створене на базі раніше існуючих відомств – Національної адміністрації з туризму, Служби з роботи з туристичними фірмами та Служби з розвитку туризму. Міністерство туризму Румунії контролює процес приватизації туристських об'єктів. Окрім центрального рівня, який здійснює безпосередній контроль над розвитком туристичної сфери, активно залучена до цього процесу й місцева влада. Місцевим органам влади покладено завдання забезпечувати ефективну інфраструктуру на своїй території: дороги, каналізація, утилізація відходів і відновлення фасадів будівель спадщини, сприяння розвитку спорту, рекреаційної діяльності. Відповідно, бажано, щоб земля, яка дає можливість розвивати курорти, була надана великим інвесторам центральними або місцевими державними органами. Приватні інвестори повинні бути зацікавлені в інвестуванні в житлові споруди (готелі та резиденції в оренду) з комплексним розвитком. Саме тому Уряд Румунії активно підтримує політику щодо передачі частини держвласності в приватні руки – саме такий крок було зроблено Болгарією, і це добре позначилось на розвитку сфери [4].

Ще одним кроком для розвитку туризму в Румунії є створення молодіжного туристичного кластера. Таке рішення прийняло міністерство туризму Румунії у 2014 році. Ця ініціатива підтримується UNWTO та передбачає об'єднання зусиль державних інститутів, приватних компаній і між-

народних організацій задля досягнення спільної мети – просування молодіжного туризму в Румунії задля позиціонування країни як туристичного напрямку для молодих людей. За словами міністра з малих і середніх підприємств, ділового клімату та туризму Румунії Флоріна-Миколу Жіану, «мета цього кластера полягає в тому, щоб розвивати проекти, орієнтовані на молодих людей у всьому світі, та збільшувати цю нішу туризму в Румунії. Така ініціатива надалі може стати каталізатором для створення аналогічних кластерів в Європі та моделлю передового досвіду у світі» [11].

Для планомірного розвитку туристичної сфери Уряд Румунії розробив Генеральний план національного туризму Румунії на 2007–2026 роки, який зосереджується на туристичних ресурсах регіонів. Згідно з Планом наявні фінансові та рекламні засоби не будуть достатніми для побудови якісної інфраструктури туризму в більшості регіонів, що охоплюють усю територію, тому треба більше наполягати на областях, проектах і турах, які можуть охоплювати великі території та можуть урізноманітнити туристичну пропозицію. Цей план активно підтримується як Урядом країни, так і організаціями ЄС. Протягом останніх років технічна підтримка та допомога були надана UNDP та низкою неурядових і донорських організацій, включно з USAID, GTZ та CHF International за ряд окремих проектів (наприклад, розроблення веб-сайтів NTA, дослідження ринку, консультації на місцевому рівні, туристичний інформаційний центр). Такі кроки дали змогу залучити значну кількість туристів до країни, а також постійно підтримувати розвиток туристичної сфери на належному рівні [12, с. 1].

Бажання постійно отримувати економічний ефект від туризму спонукає країни до проактивного мислення – постійний і безперервний маркетинг. Незважаючи на те, що кількість туристів зростає, кошти на рекламу витрачаються постійно, оскільки цілеспрямована реклама – дуже дієвий та ефективний спосіб залучення туристів [2, с. 81].

Окрім реклами, держави активно співпрацюють із недержавними організаціями, адже вони виконують функції недержавного регулювання у сфері туризму. Їхня діяльність спрямована на створення умов, сприятливих для розвитку туристського бізнесу та туризму як соціального явища. Держава співпрацює з недержавним сектором управління у сфері туризму та надає підтримку його діяльності через розміщення державних замовлень на виконання завдань за програмами та планами розвитку туризму [2, с. 80]. Окрім того,

для участі в міжнародних проектах, спрямованих на розвиток туризму, необхідною умовою є залучення недержавної організації як партнера.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищесказане, можемо зробити висновок, що грамотно побудована державна політика у сфері туризму не тільки сприятиме розвитку сфери, а й значно покращить економіку країни. Також важливим фактором є те, що без державних та інозем-

них інвестицій розвиток туризму неможливий або вкрай утруднений. Досвід причорноморських країн доводить, що, спираючись на власний потенціал країни, а також зацікавленість законодавчих і виконавчих органів влади у розвитку туристичної сфери виводять її на один із пріоритетних напрямів розвитку держави та зміцнюють її позиції на карті туристичної конкурентоспроможності.

Список літератури:

1. «Грузія – страна жизни». Стратегия развития туризма в Грузии. Всемирный Банк. 2015. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/feature/2015/12/07/a-tourism-strategy-for-georgia-country-of-life>.
2. Галасюк С.С. Міжнародний досвід державного управління розвитком туризму. Стан та перспективи інформаційно-інноваційного розвитку ринку туристичних послуг: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. Донецьк-Святогірськ: Донецький інститут туристичного бізнесу, 2010. С. 79–82.
3. Манана Девидзе Развитие туризма в Грузии: в интересах экономики и на благо граждан. International Center for Trade and Sustainable Development. 2017. URL: <https://www.ictsd.org/bridges-news/мосты/news/развитие-туризма-в-грузии>.
4. Особенности развития международного туризма в Румынии. Мир Знаний. URL: <http://mirznaniy.com/a/225017/osobennosti-razvitiya-mezhdunarodnogo-turizma-v-rumynii>.
5. Романюк Е. Берег турецкий. Как за 20 лет Турция стала Меккой мирового туризма. Фокус. 2017. URL: <https://focus.ua/world/378436/>.
6. Рынок туризма в Болгарии. MAXRISE Consulting. 2017. URL: <https://maxrise-consulting.com/rynok-turizma-bolgarii/Romania National Tourism Master Plan 2007–2026>.
7. Свободные туристические зоны в Грузии. Business Грузии. 2014. URL: <http://bizzone.info/pop/1403036254.php>.
8. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
9. Туризм: статистические данные. Национальный статистический институт Болгарии. URL: <http://www.nsi.bg/bg/content/1847/туризм>.
10. Туристичні потоки 2000–2017. Державна служба статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
11. ЮНВТО приветствует инициативу Румынии по созданию молодежного туристического кластера. World Tourism Organization. 2014. URL: <http://media.unwto.org/ru/press-release/2014-10-29/yunvto-privetstvet-itsiatiyu-rumynii-po-sozdaniyu-molodezhnogo-turistich>.
12. Romania National Tourism Master Plan 2007–2026. World Tourism Organization. Spain, 2007. 154 p.
13. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013 / Professor Klaus Schwab et al. Geneva, 2013. 485 p.
14. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015 / Professor Klaus Schwab et al. Geneva, 2015. 509 p.
15. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017 / Professor Klaus Schwab et al. Geneva, 2017. 371 p.
16. Tourism – an economic and social phenomenon. World Tourism Organization. 2017. URL: <http://www2.unwto.org/content/why-tourism>.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ СТРАН ПРИЧЕРНОМОРЬЯ

В статье рассмотрен международный опыт государственного регулирования туристической сферы стран Причерноморья – Грузии, Болгарии, Румынии и Турции. Обозначены причины, тормозящие развитие туризма в Украине. Представлена динамика развития туристической сферы стран Причерноморья. Освещены государственные модели управления туристической сферой. Рассмотрено сотрудничество между правительством и неправительственными организациями как необходимая составляющая развития туризма.

Ключевые слова: развитие туризма, государственная политика туризма, конкурентоспособность, политика стимулирования, туристические потоки, туристический потенциал.

**MODERN TENDENCIES OF TOURISM SPHERE DEVELOPMENT
OF THE BLACK SEA COUNTRIES**

The article examines the international experience of state regulation of tourism in the countries of the Black Sea region - Georgia, Bulgaria, Romania and Turkey. The reasons hampering development of tourism in Ukraine are outlined. The dynamics of the tourism sphere development in the Black Sea countries is presented. State models of tourism management are covered. Cooperation between the government and non-governmental organizations as an essential component of tourism development is considered.

Key words: *tourism development, state tourism policy, competitiveness, incentive policy, tourist flows, tourism potential.*

Новак А.М.

Національне антикорупційне бюро України

ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ В 1991–2017 РОКАХ

Досліджено історичні та теоретичні основи формування національної антикорупційної політики в системі публічної влади сучасної України. Охарактеризовано процес формування національної антикорупційної політики в умовах реформування державного управління. Доведено, що під час вироблення антикорупційної політики в Україні вагомим завданням виступає визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності на кожному історичному етапі. Основою національної антикорупційної політики визначено вдосконалення антикорупційного законодавства, посилення негативного ставлення до корупції та причин її виникнення. Встановлено, що ефективність національної політики запобігання корупції в Україні вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також їх подолання. Проаналізовано стан наукового розроблення проблем формування національної антикорупційної політики. Обґрунтовано, що особливу увагу варто приділити науково-теоретичному обґрунтуванню правових аспектів протидії корупційними виявам в Україні.

Ключові слова: держава, державне управління, запобігання корупції, корупція, національна антикорупційна політика, публічне управління.

Постановка проблеми. Національна антикорупційна політика сучасної Української держави виступає як система передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються та реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень і сприяють реалізації прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави. Визначальною метою антикорупційної політики є запобігання та протидія корупції в системі публічного управління шляхом реалізації принципів публічного адміністрування, що відповідають усталеним традиціям і принципам європейського адміністративного простору.

На базовому рівні публічного управління варто навести як встановлені профільними законами України «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо, так і визначені нормами кримінального та адміністративного права правила, процедури та регламенти службової діяльності щодо запобігання корупції, які в умовах конституційних змін суттєво коригуються в контексті

політико-правових особливостей сучасного державотворення. На рівні – це засоби та способи протидії корупції, зокрема такі: підвищення прозорості діяльності державних органів, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин й умов, що її обумовлюють, відкритість і гласність під час прийняття рішень та оприлюднення їх у засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

Саме тому у науці публічного управління варто акцентувати увагу на таких проблемних напрямках: 1) системність напрацювання та реалізації національної антикорупційної політики на різних етапах державотворення; 2) розроблення національних програм підтримки діяльності недержавних структур для підвищення участі населення у протидії корупції; 3) розвиток нормативної бази щодо політичних, економічних, соціальних, організаційно-управлінських проблем запобігання корупції й корупційним правопорушенням; 4) формування нормативно-правової основи реалізації національної антикорупційної політики.

Загальною проблемою формування національної антикорупційної політики виступає забезпечення внутрішньої стабільності, правопорядку та дотримання принципу законності в нашій державі на сучасному етапі історичного розвитку. Такий стан речей характеризується процесами поглиблення реформ усіх сфер суспільного життя, набуває дедалі винятковішого значення. При цьому питання юридичної відповідальності за посадові злочини та корупційні діяння, особливо такі, що є результатом діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, привертають до себе підвищену увагу з боку як правоохоронних органів, так і суспільства загалом через те, що ця категорія злочинів становить значну соціальну небезпеку, адже вони деформують, вносять елементи дезорганізації в нормальну діяльність державних і самоврядних органів влади, підприємств, установ, організацій.

На жаль, наявні розробки історико-теоретичного змісту, що здійснені науковими школами в Україні та спрямовані на запобігання корупції в органах влади, сьогодні залишаються суто теоретичною проблемою, що потребує як власного вирішення, так і теоретичного обґрунтування. Нині протидія корупції виступила проблемою суспільного розвитку, основою національної стратегії сталого розвитку держави. Й саме тому конкретні політичні рішення та розроблене в період незалежності України антикорупційне законодавство хоча й знаходять підтримку серед різних суспільних груп, проте виглядають не досить ефективними, що уможливило вияви корупції, зміну її форм і методів впливу. Водночас феномен корупції в Україні виступає бар'єром ефективної співпраці держави з міжнародною спільнотою, демонструє нерозвиненість суспільних регуляторів протидії корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика дослідження історико-теоретичних основ формування національної антикорупційної політики (далі – НАП) є предметом аналізу політичної науки, права та державного управління. Водночас за період з 1995 по 2017 роки лише окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом комплексних досліджень у галузі права та політології, насамперед кримінального та адміністративного права, зокрема це праці таких дослідників, як Л. Аркуша, Д. Заброна, В. Коваленко, В. Лукомський, М. Мельник, Є. Невмержицький, С. Рогульський, О. Терещук, О. Ткаченко, С. Шалгунова. Також важливими є наукові доробки фахівців сфери дер-

жавного управління – С. Серьогіна, В. Соловйова, Н. Липовської, О. Антонової, В. Баштанника, О. Петренко. Предметна сфера досліджень НАП простягається від вивчення властивостей виявів корупції, її макронаслідків і суспільної деформації під впливом корупції, до яких вона призводить на вищому рівні управління, до розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поводженню на нижньому рівні.

Досягнені у напрямі формування та реалізації НАП науково-теоретичні обґрунтування, характеристика особливостей правового регулювання та практична діяльність суб'єктів, які уповноважені державою забезпечити реалізацію подальшого комплексного теоретичного розроблення вказаної проблеми. Не досить дослідженою залишається проблема особливостей зменшення рівня коруптованості в суспільстві на різних етапах державотворення. Насамперед, це стосується чіткого визначення сутності виявів корупції в органах державної влади, засобів запобігання та протидії. Від правильного розуміння сутності корупційних виявів значною мірою залежить формування стратегії та тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів. З огляду на це варто приділити увагу саме питанням історичному контексту як формування НАП, так і трансформації суспільного сприйняття корупції. У цьому контексті треба розглянути історичні витоки та соціальні передумови виникнення корупції, її економічний, правовий аспекти, системний характер, зв'язок з іншими негативними соціальними явищами.

Постановка завдання. З метою конкретизації змісту, особливостей формування та реалізації національної антикорупційної політики на різних етапах державотворення важливо, по-перше, охарактеризувати тенденції формування та реалізації системи публічного управління на центральному та регіональному рівнях; по-друге, встановити особливості взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування в контексті відповідності усталеним європейським традиціям реалізації антикорупційної політики; по-третє, визначити напрями вдосконалення публічно-управлінської діяльності на рівнях управління у сфері формування антикорупційної політики; по-четверте, забезпечити розроблення теоретичних засад формування національної антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. У галузі державного управління проблема корупції

в органах публічної влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців (В. Авер'янов, С. Дубенко, М. Мельник, Е. Молдаван, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, С. Серьогін, М. Стрельбицький, В. Щербань та інші вчені). Також здійснюються теоретизація основних понять (М. Бесараб, А. Кушніренко, М. Павловський, М. Пірен), аналіз динаміки корупційних виявів (І. Авакумов, О. Войцеховський, В. Безчасний, Л. Горілик, М. Грищук), особливо в правоохоронній системі України (О. Бантишев, І. Бондаренко, О. Кальман, М. Мельник, М. Погорецький, Б. Романюк, Є. Скулиш та інші), впливу корупції на соціально-політичні процеси (М. Камлик, О. Маркєєва, Є. Невмержицький) та інше. Варто зазначити, що як серед українських учених, так і серед практиків державного управління не існує чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи до розуміння корупції можна звести до такого: корупція розуміється як підкуп-продажність державних службовців; корупція розглядається як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів; корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб; корупція розглядається як елемент (ознака) організованої злочинності. Одним із перших вітчизняних науковців приділив увагу корупції в контексті її впливу на імідж державних службовців С. Серьогін, зазначивши, що «розглядаючи питання формування іміджу влади, обійти проблему корупції з її негативним впливом на сприйняття влади суспільством було б неправильно» [1].

Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за такими напрямками:

– історико-теоретичний напрям – передбачає інтеграцію міжнародних і національних інструментів кваліфікації, виявлення та протидії корупції й базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень і резолюцій міжнародних організацій. Фактично йдеться про певне узагальнення поняття «корупція», стандарти службової діяльності, регламенти функціонування управлінських структур тощо.

– інституціональний напрям – базується на детермінації інституціональних характеристик корупції й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних та юридичних складових. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом.

– гуманізаційний напрям – виходить із сучасного розуміння концепції “good governance” як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління й здатність систем управління протидіяти корупції.

– функціональний напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями виступають в інтегрованому вигляді та доповнюються сучасним розумінням принципу “non-discrimination”;

– адаптаційний напрям – передбачає аналіз передового вітчизняного досвіду та досвіду інших держав, наддержавних утворень щодо розроблення, впровадження та реалізації основ антикорупційної політики.

Важливо визначити головні завдання вирішення проблеми, що мають бути досягнуті в процесі реалізації заходів із питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ (відповідно до Стратегії «Україна – 2020»: по-перше, з'ясування особливостей виникнення, сутності специфіки детермінації корупційних правопорушень в Україні (з позицій управлінської науки та права); по-друге, раціоналізація антикорупційного законодавства щодо закріплення національних традицій і міжнародного досвіду протидії корупції; по-третє, систематизація механізмів запобігання корупційним діям в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування в посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів [2].

Власне, історичний процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в системі публічного управління. При цьому завжди основою якісних змін у сфері державної політики протидії корупції є комплекс законодавчих актів щодо формування (або трансформації) законодавчих норм у сфері протидії корупції, що досягається шляхом прийняття дієвих норм антикорупційного законодавства. Сутність трансформації антикорупційного законодавства має полягати у створенні умов обмеження або унеможливлення факторів корупції; запобіганні конфлікту інтересів у професійній діяльності (особистих, службових, організаційних) [3].

За 2014–2017 роки відбулися кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, коли на законодавчому рівні прийнято комплекс нормативних документів для вдосконалення національної антикорупційної політики. При цьому аналіз суспільно-політичних і соціально-економічних засад виникнення корупції в Україні засвідчив таке: по-перше, недостатню визначеність, непослідовність і поверховість у процедурі формування, а надалі – реалізації антикорупційної політики, що породжує у правопорушників відчуття безкарності. По-друге, надзвичайно широкий інституціональний контент протидії корупції поступово перетворює протидію корупції на закрити адміністративну систему, яка починає набувати рис автономії в державі та закритості для суспільства. По-третє, відсутність державної ініціативи й необхідних організаційних заходів щодо створення суспільних формувань, незалежних недержавних структур для підвищення активності населення в боротьбі з корупцією провокує вузько спрямований підхід до розуміння протидії, тобто спрямованої не на явище корупції, а на її вияви. По-четверте, відсутність прозорості процесів роздержавлення власності, вирішення економічних і господарських питань, надання пільг тощо створює умови для поширення корупції. І, нарешті, по-п'яте, системні недоліки законодавства, що знаходять свій вияв як у недосконалості норм законів, так і в їхній внутрішній суперечності, не сприяють створенню раціональної системи контролю за діяльністю службовців, надійному адміністративно-правовому захисту людини від виявів корупції. Корупція має свої особливості, набуває загальнонаціонального, системного характеру та справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Поширення корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів дає підстави дійти висновку про системність корупції в усіх сферах державного й суспільного життя та навіть про загрозу формування в Україні «корупційної культури».

Закон України «Про боротьбу з корупцією», прийнятий ще 1995 року, проблему подолання корупції фактично звів до рівня адміністративного правопорушення [48]. Спрямованість норм Закону на боротьбу зі скоєним корупційним правопорушенням, а не на запобігання та усунення причин і умов, що його породили, завадила зниженню рівня корупції в державі. Установлені цим законом спеціальні обмеження, спрямовані проти корупції, не виконують запобіжної ролі, бо не під-

кріплені іншими нормативними актами, що регулюють правила поведінки державних службовців. Ситуація продовжує залишатися складною й неоднозначною.

Корупційні правопорушення можуть мати такі форми (види): 1) зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або повноважень, злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб; 2) розкрадання державного, колективного або приватного майна з використанням посадового становища; 3) незаконне одержання матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; 4) одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством або на які особа не має права; 5) здійснення самостійно, через представника або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи посадових повноважень, а також пов'язаних із ними можливостей; 6) хабарництво; 7) сприяння з використанням посадового становища фізичним та юридичним особам у здійсненні ними підприємницької та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних або інших благ, пільг та інших переваг; 8) неправомірне втручання з використанням посадового становища в діяльність інших державних органів чи посадових осіб із метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень чи домогтися прийняття неправомірного рішення; 9) використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах; 10) необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації; 11) надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки та прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень; протегування з корисливих або інших особистих інтересів у призначенні на посаду особи, яка за діловими та професійними якостями не має переваг перед іншими кандидатами [4–6]. Корупція може виявлятися також в інших формах, зокрема не передбачених законом [47]. Саме цими особливостями треба пояснити складність застосування стандартного алгоритму запобігання корупції й доцільність розроблення багатофункціональних алгоритмів запобігання корупції. Втім, такий підхід має спиратися як на усталену нормативно-правову базу, так і на ефективні суспільно-політичні регулятори антикорупційної діяльності.

Загалом, корупція як соціальне явище існує в певних інституціональних рамках: на неї впливають економічні, політичні, правові, соціальні процеси. Високий рівень сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю реформ у сфері протидії корупції. Індикатором цього є, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: із 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого та другого раундів оцінювання, лише 13 рекомендацій виконані, попри 6 років роботи та три раунди оцінювання прогресу; із 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише 3 рекомендації [7]. Так само з антикорупційних рекомендацій Плану дій із лібералізації візового режиму з ЄС імплементована лише невелика частина, що стосується криміналізації корупції.

Конвенція ООН проти корупції у статті 6 «Орган або органи із запобігання та протидії корупції» вказує, що кожна держава-учасниця забезпечує, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, наявність органу або у належних випадках – органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: 1) проведення політики, яка згадана в статті 5 цієї Конвенції та у належних випадках – здійснення нагляду та координації реалізації такої політики; 2) розширення та поширення знань із питань запобігання корупції. Зокрема, кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам, зазначеним у пункті 1 цієї статті, необхідну незалежність, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Треба забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій; 3) кожна держава-учасниця повідомляє Генеральному секретареві Організації Об'єднаних Націй назву та адресу органу або органів, які можуть сприяти іншим державам-учасницям у розробленні й вжитті конкретних заходів щодо недопущення корупції [8].

Відповідно до завдання визначення етапів формування НАП важливо виокремити історичні етапи становлення національної антикорупційної політики в Україні:

1 етап – 1991–1995 рр. – етап становлення нормативних засад НАП, формування структури сис-

теми протидії корупції; термін «корупція» використовувався як вторинний, порівняно з іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо);

2 етап – 1995–2009 рр. – формування основ національної антикорупційної політики, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.), акцент на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції;

3 етап – 2009–2011 рр. – прийняття «антикорупційного пакету законів – 1» (закони в дію не вступили), початок формування національної антикорупційної політики;

4 етап – прийняття «антикорупційного пакету законів – 2» (2011 р.), продовження процесу формування національної антикорупційної політики, посилення співпраці із зарубіжними організаціями, формування зовнішніх критеріїв і методології зовнішнього оцінювання стану корумпованості органів влади та посадових осіб;

5 етап – 2014–2015 рр. – прийняття «антикорупційного пакету законів – 3», визначення антикорупційної політики;

6 етап – 2015-2016 рр., інституціоналізація системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС, реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»;

7 етап – з 2-го півріччя 2016 р. – 2017 р. – перехід до нового виміру формування національної антикорупційної політики, запровадження механізму раціоналізації антикорупційної політики держави, ініціатива Президента України про запровадження Вищого антикорупційного суду, конфлікт між суб'єктами антикорупційної політики.

Нині в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції, починаючи від законодавчих актів і до нормативних актів органів публічної влади. З питання нормативно-правового забезпечення на державному та регіональному рівнях заходів щодо протидії корупції можна зробити однозначний висновок, що прийняті сьогодні базові закони або підзаконні нормативні правові акти комплексно регулюють профілактику та протидію виявів корупції в діяльності органів публічної влади.

Висновки. Сьогодні в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції, починаючи від

законодавчих актів і до нормативних актів органів публічної влади.

Процес формування напрямів антикорупційної політики в Україні пройшов тривалий шлях і на сучасному етапі зберігає свою актуальність. Сутність антикорупційного законодавства полягає в тому, щоб: 1) обмежити, нейтралізувати чи усунути фактори корупції: запобігти конфлікту інтересів (особистих і службових); нормативно визначити рамки етичної поведінки особи, уповноваженої на виконання завдань і функцій держави; зробити вчинення корупційних правопорушень справою невігдною та ризикованою, і, врешті-решт, досягти того, щоб особа чесно та сумлінно виконувала свої службові обов'язки; 2) чітко визначити ознаки корупційних правопорушень: передбачити адекватні заходи відповідальності за їх вчинення; належним чином врегулювати діяльність органів державної влади та їхніх окремих підрозділів, які безпосередньо протидіють корупції.

Ефективні механізми реалізації національної антикорупційної політики повинні здійснюватися за допомогою державного та громадського контролю та реалізуватися шляхом контролю за діяльністю органів влади й управління, правоохоронних органів, за прийняттям органами влади рішень, за дотриманням законів, проведення

громадської експертизи проектів і чинних нормативно-правових актів, концепцій і програм із питань протидії корупції та врахування її висновків, обговорення проектів, участю у прийнятті рішень, внесення пропозицій, залучення до спільного розгляду звернень і скарг громадян інших громадських об'єднань, науковців, наукових установ для проведення громадських експертиз і висвітлення в засобах масової інформації результатів досліджень і перевірок.

Науковий аналіз проблематики корупції в системі публічного управління варто проводити за такими напрямками: 1) стан наукового розроблення вказаної проблеми в аспектах правового забезпечення, управління та організації діяльності щодо протидії корупційним виявам у системі публічної влади; 2) роль правового регулювання як складової антикорупційної політики держави; 3) антисоціальна та антипублічна сутність і зміст корупції через конституційне та законодавче обґрунтування актуальності запобігання та протидії цьому негативному явищу в діяльності органів; 4) чинне антикорупційне законодавство України та практика його застосування; 5) напрями впровадження позитивного закордонного досвіду формування антикорупційної політики; 6) практичні рекомендації щодо основних шляхів удосконалення державної антикорупційної політики.

Список літератури:

1. Сergygin S.S. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук. з держ. упр.: спец. 25.00.02. Дніпропетровськ, 2009. 249 с.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015/. Офіційний вісник Президента України. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
3. Мельник М.І. Антикорупційне законодавство України: досвід застосування та проблеми вдосконалення. Юридична Україна. 2003. № 6. С. 64–69.
4. Прохоренко О.Я. Організаційно-правові аспекти та стан протидії корупційним проявам у системі державної служби. Статистика України. 2002. № 4. С. 42–45.
5. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03. Київ, 2004. 206 с.
6. Романюк Б.В. Протидія корупційним проявам в Україні – нагальна потреба сьогодення. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2003. № 7. С. 5–13.
7. Україна стала сороковим членом Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). Офіційний сайт Міністерства юстиції. 2010. URL: [ps://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-stala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134](https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-stala-sorokovim-chlenom-grupi-derjav-radi-evropi-proti-koruptsii-greko-6134) (дата звернення: 22.06.2018).
8. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 496.

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ В 1991–2017 ГОДАХ

Исследованы исторические и теоретические основы формирования национальной антикоррупционной политики в системе публичной власти современной Украины. Охарактеризован процесс формирования национальной антикоррупционной политики в условиях реформирования государственного управления. Доказано, что при выработке антикоррупционной политики в Украине основным заданием выступает определение стратегии, тактики и конкретных мероприятий антикоррупционной деятельности на каждом историческом этапе. Основой национальной антикоррупционной политики определено совершенствование антикоррупционного законодательства, усиление негативного отношения к коррупции в обществе и причин ее возникновения. Установлено, что эффективность национальной политики предотвращения коррупции в Украине требует надлежащего законодательного обеспечения, формирования действенной системы государственных органов, обеспечения надлежащей координации антикоррупционной политики, превентивных мер предупреждения коррупции, а также их преодоления. Проанализировано состояние научной разработки проблем формирования национальной антикоррупционной политики. Обосновано, что особое внимание следует уделить научно-теоретическому обоснованию правовых аспектов противодействия коррупционным проявлениям в Украине.

Ключевые слова: государство, государственное управление, предотвращение коррупции, коррупция, национальная антикоррупционная политика, публичное управление.

HISTORICAL AND THEORETICAL BASIS FOR THE FORMATION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE IN 1991–2017 YEARS

The historical and theoretical bases of formation of national anti-corruption policy in the system of public authority of modern Ukraine are researched. The process of forming a national anti-corruption policy in the conditions of reforming the state administration is characterized. It is proved that in developing anticorruption policy in Ukraine, the main task is to determine the strategy, tactics and concrete measures of anti-corruption activity at each historical stage. The basis of the national anti-corruption policy is the improvement of anti-corruption legislation, strengthening the negative attitude towards corruption in society and the causes of its occurrence. It is established that the effectiveness of the national policy of prevention of corruption in Ukraine requires adequate legislative support, the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policies, preventive measures for the prevention of corruption, as well as overcoming them. The state of scientific development of problems of formation of national anti-corruption policy is analyzed. It is substantiated that special attention should be paid to the scientific and theoretical substantiation of legal aspects of counteracting corruption in Ukraine.

Key words: state, state administration, corruption prevention, corruption, national anti-corruption policy, public administration.

Чорна К.П.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

ЗАПОРІЗЬКА СІЧ ЯК НАЦІОНАЛЬНИЙ ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН І НОСІЙ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

У статті висвітлено формування механізму управління Запорізькою Січчю – козацьким військово-політичним об'єднанням, яке існувало на українських теренах у XVI – XVIII століттях та набуло практично всіх ознак державності. Головну увагу зосереджено на демократичних рисах у врядуванні, що дає змогу багатьом науковцям називати досліджуване утворення першою демократичною республікою в Європі. Тут описано адміністративно-територіальний устрій Січі, особливості ієрархічної взаємодії різнорівневих владних верхівок і соціальних станів, відмінності між військовою та паланковою організацією, формування системи відносин Січі з навколишнім геополітичним середовищем і з Гетьманщиною.

Значна частина викладеного матеріалу присвячена вивченню особливостей національного менталітету, вірувань, духовності як суттєвого чинника політичної системи. Головною ж ідеєю дослідження є довести значення національних елементів в організації влади для її легітимності та підкреслити визначальну політичну роль козацтва в подальшому розвитку українського державного будівництва.

Ключові слова: Запорізька Січ, Нова Січ, Кіш, курені, паланки, військова козацька Рада, менталітет.

Аналіз досліджень і публікацій. Серед численної джерельної бази з історії козацтва найбільш цінними для вивчення досліджуваної тематики є архівні матеріали Кошу – уряду Запорізької Січі [9; 14], а також козацькі літописи С. Величка [13] та Г. Грабянки [2], праці Д. Яворницького [5], польські хроніки [10; 16] та нотатки сучасників-дипломатів [3].

Особливості врядування в Січі широко висвітлені у роботах видатних істориків-класиків М. Костомарова [15], Д. Дорошенка [11], А. Кащенко [7]; паралелі з європейським політичним Відродженням і середньовічним лицарством проведено сучасним українським істориком Ю. Терещенком [12]. Дослідження з цього питання проводило чимало російських науковців, зокрема І. Каманін [1]. Опис посад і посадових обов'язків у Січі викладено також у багатьох сучасних етнографічних [4] та історичних колективних працях [6].

Постановка завдання:

– охарактеризувати етапи зародження та становлення нового стану – українського козацтва та його державотворчу діяльність;

– висвітлити основні ознаки державності Запорізької Січі – особливості її устрою, адміністративної та територіальної організації влади та взаємодії всіх її рівнів;

– здійснити аналіз її місця в системі геополітичних відносин;

– розглянути роль національних ментальних чинників в організації урядування в Запорізькій Січі;

– довести історичну роль січового козацтва в подальшому державному будівництві.

Постановка проблеми. Соціально-економічні причини та політичні передумови виникнення козацтва, історіографія місць розташування Січі, військове мистецтво козаків-запорожців, особливості трьохсотлітньої еволюції й історична роль Запорізької Січі отримали широке висвітлення у працях багатьох українських і зарубіжних учених. Проте політичний феномен козацтва щонайяскравіше виявився в устрої Запорізької Січі, щодо якої найчастіше вживаються назви «козацька республіка» та «військово-політична організація». І цей феномен полягає в синтезі всіх традиційних форм самоврядування, які будь-коли існували на українських теренах і набули популярності серед громад.

До національного звичаєвого права тут додалися сприйняті народом закони княжої Русі, запозичені в Європі магдебурзькі норми, охлократичні шляхетські вольності, а також традиції, витворені самим способом життя козацтва, який був побудо-

ваний на поєднанні жорсткої ієрархії та широкої демократії.

Козацтво успадкувало не лише економічні прагнення селянських «низів», але й військово-шляхетські традиції служилої знаті, і увесь цей процес у Січі розвивався поза постійними класовими, національними та міжособистими змаганнями, що характерні для решти територіальних утворень часів Речі Посполитої, тобто січове козацтво мало значно сприятливіші умови для створення власної самостійної політико-адміністративної системи. Тому додаткового опрацювання потребує сьогодні аналіз саме управлінських аспектів, оскільки тут, як ніде, спостерігається поєднання народних самоврядних вічових і копних традицій з основами державного управління України-Русі та політичними устоями імперій, до складу яких протягом багатьох віків входили українські землі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щодо механізмів безпосередньої організації військово-політичного об'єднання під назвою «Запорізька Січ», то існує декілька версій, які умовно можна поділити на дві групи: перша полягає у ствердженні, що організована Січ виникла завдяки частковому сприянню Речі Посполитої (реєстрації військовиків, які захищали південні кордони від кочовиків) та зусиллям окремих представників шляхти; інші ж дослідники доводять, що запорізьке низове козацтво об'єдналось завдяки власній ініціативі, всупереч будь-якій владній волі: віддане своїй землі та вірі, козацтво не прийняло нав'язаних йому шляхетсько-османських правил співжиття та прагнуло політичного й соціально-економічного відособлення від чужих традицій [1].

Отже, Запорізька Січ, перша офіційна згадка про яку датується серединою XVI століття (принаймні її ранній прототип, оскільки Січ міняла свої ареали), за свідченням першоджерел, була заснована особистим коштом українського магната Дмитрія Вишневецького на острові Хортиця [2]. За півстоліття це була струнка політично-військова система, яка характеризувалася чіткою ієрархією, що зазнавала постійних змін.

Запорізький Кіш (як усе військове товариство фортеці) налічував у різні часи десятки тисяч осіб і поділявся на курені (загони воїнів): «їх було записано 38 тисяч, вони поділялися на 38 куренів-поселен <...> цей народ складався з представників націй-сусідів і жив по берегах Дніпра. Вони мали за честь жити неодруженими <...> будь-який утікач із Турції, Греції, Польщі, Росії знаходив у них притулок» [3].

Основною ж територіально-адміністративною одиницею поза фортецею була паланка (військова «фаланга») – від п'яти до восьми районів у різні часи; сюди ж належали й колишні «уходи», городці, просічини, зимівники й інші поселення, де селилися козаки у мирні часи; вони були джерелами постачання матеріальних ресурсів для запорожців (як і мисливські, риболовецькі та вільні земельні угіддя, розділені між кошовиками порівну або ж «за справедливістю» – залежно від військових заслуг).

Вища влада належала загальній військовій Раді, тобто всьому Кошу. Центральний виконавчий орган – уряд Січі – теж носив назву «Кіш» й обирався всім «товариством низовим» аж до середини XVIII століття, коли звичай козацької демократії у Новій Січі зазнають численних сторонніх утисків.

Особливістю організації січового урядування було постійне поперемінне існування «двох» урядів: виборного, який виконував адміністративно-судові функції у мирний період, та наказного, який залишався на Січі під час воєнних походів (оскільки попередня старшина практично завжди очолювала козацтво в боях і поверталася на свої посади лише після завершення бойових дій).

Посада головного керівника – кошового отамана Січі виникла в XVI столітті – одночасно з першою Січчю. Інколи кошових отаманів, особливо тих, які перебували під особливою протекцією польської або російської корони, називали гетьманами («гетьманами козацтва низового»); така назва вищої військової посади, що передувала потім поширеній у Європі маршальській посаді, була традиційною для тогочасної Чехії, Речі Посполитої (Польщі), Німеччини та деяких інших державних утворень.

У зарубіжній же історіографії замість «кошовий отаман» або «гетьман низовий» (останнє означало визнання цієї посади урядом Речі Посполитої) часто вживається термін верховні «козацькі вожді» [4].

Верхівка січової виконавчої ієрархії починалася саме з кошового отамана та з військової старшини: військового судді, військового осавула (керівника бойової сили), військового писаря (начальника канцелярії), курінних отаманів і колишньої старшини, яка добровільно поступилася владою, зберігши за собою дорадчі функції. «Повний штат керівного складу запорізьких козаків різними джерелами визначається по-різному: 49, 118, 149 осіб. Послідовні ступені цього керівництва уявляються приблизно так: військовий начальник – кошовий отаман, суддя, оса-

вул, писар, курінні отамани та сотники; військові чиновники – підписарій, шкільний отаман; булавничий, хорунжий, бунчужний, пірначний, підосавулій, довбиш, піддовбиш, пушкар, підпушкар, гармаш (носії символіки та відзнак) товмач (перекладач), чауш (посол), шафарій, підшафарій, кантаржій (скарбник), канцеляристи; похідні й паланкові начальники – полковник, писар, осавул, підписарій, підосавулій» [5].

Варто зауважити, що практично завжди всі ці посадовці – від військового писаря до підшафаріїв (помічників економа) – під час військових походів брали безпосередню участь у боях, а їхні обов'язки в цей період виконував наказний нечисленний і менш досвідчений уряд. Винагорода за працю налічувалася за кошт переважно митних зборів, військової здобичі та урядових асигнувань протекторів Січі, якими у різні часи були уряди Речі Посполитої та Російської імперії; в обігу були монети багатьох країн.

Окрему впливову січову ієрархію становили носії та охоронці звичаїв і порядків – «сивовусі дідилицарі», колишня старшина, яка залишалась добровільно в Січі на правах старослужилих і виконувала переважно дорадчі функції при виборному та наказному урядах, а також брала найактивнішу участь у діяльності загальної військової Ради. Інколи її слово було вирішальним під час прийняття рішень про походи або під час винесення вироків [6].

Верховний вождь запорозького козацтва, кошовий отаман, який зосереджував у своїх руках найвищу військову, адміністративну та судову владу, володів необмеженими повноваженнями диктатора під час військових походів – він навіть мав єдиноначальне право милувати або карати смертю злочинців. Це було обумовлено значно жорсткішими законами, ніж ті, які панували у мирний час; і його влада поширювалася не лише на сам Кіш, але й на всі поселення запорожців, а також на запорозьке духовенство. До основних обов'язків кошового отамана належали такі:

– прийом на січову службу нових козаків і духовенства; прийняття рішень про відставку «старослужилих»;

– затвердження на посади всіх нижчих за себе (обраних) урядовців;

– розподіл військової здобичі та інших доходів; регулювання земельних наділів, місць рибної ловлі та мисливства, облаштування зимівників та інших поселень;

– офіційне спілкування з польською, російською, кримською сторонами; відносини з гетьманським урядом Війська Запорізького;

– призначення наказного отамана (і уряду) на час походу.

Врядкування кошового отамана у мирний час обмежувала військова козацька Рада, яка вимагала обов'язкового щорічного звіту (невиконання своїх зобов'язань інколи каралося не лише відставкою, але й смертю). Привілеї ж кошового як найвищого січового урядовця були невеликими: дещо більша частина від загальних доходів, окреме місце в церкві, наявність особистих слуг (30–50 осіб) під час війни, які, втім, перш за все були воїнами, а не обслугою.

Аналогічно до загального січового формувалося й урядування в куренях: щороку, напередодні 1 січня, дня збору загальної січової Ради, збиралася курінна рада, яка обирала курінного отамана та курінну старшину на такі ж посади, як і в Коші. Курені, як правило, були названі на честь земляцької більшості (Уманський, Батуринський, Полтавський, Корсунський тощо) або ж на честь видатних січовиків, які проживали в цьому курені (Брюховецький, Пашківський, Сергієвський курінь), тому посада курінного й звучала як «полтавський курінний отаман» [7].

Щодо паланок, то їхня організована система склалася лише в XVII столітті. Спочатку це було п'ять територіально-адміністративних одиниць, керованих полковниками та полковницькою старшиною відповідно до кількості запорізьких митниць; згодом їхня кількість виросла до восьми. Керував паланкою виборний полковник і полковницька старшина (осавул, хорунжий, писар, пани та підпанки [8].

Важливим центром урядування була й канцелярія Запорозької Січі, очолювана військовим писарем. Вона вела, насамперед внутрішню документацію Коша: універсали, накази, листи, переписи населення та майна, реєстри шкод, спричинених війнами, опис злочинів і покарань у Січі, листування з іноземними державами, пізніше – з урядом Гетьманщини тощо. У деякі, багаті події роки XVII–XVIII століть виходило 4–12 тисяч документів, які є цінною джерельною спадщиною для вивчення основ січового устрою [9].

Особливими ознаками державності є козацькі клейноди: булава кошового отамана (гетьманська булава) як символ міцної верховної влади; запорозька печатка – ознака її автохтонності; бунчук, який символізував перемогу над невірними; сюди ж належали литаври – бойові національні інструменти, які сигналізували початок бою; каламар – мирна зброя писаря; корогвистяги, гармати, сурми, ножі, шестопери, перначі

(відзнака полковників паланок), значки, які мали сотники в куренях, тростини суддів, тощо; існували загальні січові, полкові, курінні, сотенні відзнаки [10]. Козацька запорозька символіка має власні кольорові вирішення – червоно-біле (на відміну від червоно-чорного, характерного для Гетьманщини); для неї притаманний звіриний стиль, мілітарні мотиви та використання сріблястого хреста.

На доказ того, що Січ була самобутнім державним утворенням, слугує і її окрема дипломатична діяльність: зазвичай посади чаушів (послів) були актуальними переважно під час військових походів, проте з літописів відомо напевне, що Запоріжжя у різні часи відвідували посланці німецьких, французьких, англійських, татарських, османських урядів, а також папські легати. Тож постійно підкреслювалось особливе місце, яке займала Січ у Речі Посполитій, у Російській імперії та навіть у Європі (зважаючи на важливу роль козацтва у протидії османським загарбанням).

Окрім того, козаки активно втручалися у внутрішні справи сусідніх держав, надаючи, наприклад, військову допомогу лояльним кримським ханам у здобутті престолу або ж беручи участь у Тридцятилітній війні в Європі як наймане військо. Проте, на думку Д. Дорошенка, самостійність Запоріжжя у вирішенні політичного курсу мала деструктивний вплив на внутрішні події в державі, започаткованій Б. Хмельницьким: зокрема, Січ провадила досить невмотивовану зовнішню політику й хаотичну внутрішню, що і стало однією із причин Руїни – періоду поступового занепаду української держави та анархії на Правобережжі [11].

Запорізька Січ була конгломератом усіх станів, зокрема й духовенства. Цікавим фактом в її політичній організації була спроба київського католицького святенництва перетворити її на окрему структуру на зразок лицарського ордену з гетьманом на чолі, проте протидія низових вихідців із селянства завадила втілити в життя таку проєвропейську ідею [12].

Загалом, ідеологічне та культурне підґрунтя козацького устрою має багато спільного з традиціями середньовічного лицарства: інститут зброєносців-джур, низький соціальний статус цивільного способу життя, майже родинна рівноправність, побратимство та взаємовиручка, святість меча та коня, ритуальність битви й банкету, інститут кобзарів-труверів, відданість дружбі та релігії, специфічне ставлення до жінки, служіння Господу тощо.

З погляду легітимності влади козацької старшини доцільно розглянути і її інше духовне підґрунтя: всупереч тезі про панівну роль православ'я (загальновідомо, що серед козацтва були представники багатьох етносів – навіть турки, євреї та англійці, які зобов'язані були прийняти православ'я перед прийняттям у січовики) існує й гіпотеза про збереження тут деяких руських язичницьких обрядів, які посприяли становленню окремої касти – козаків-характерників. Як правило, вони отримували посади, споріднені з їхніми вміннями лікувати та впливати на воїнів, проте ореол характерника додавав легітимності будь-якій, зокрема верховній, владі. Таким лідером був, наприклад, кошовий отаман Іван Сірко, який, незважаючи на певні недоліки в управлінні Січчю, як-от сприяння охлократії у війську, непередбачувана політична поведінка на міжнародній арені, участь у старшинських міжусобицях тощо, обирався на посаду козацького вождя дванадцять разів і був взірцем харизматичної легітимності верховної січової влади [13]. Отож яскраво виявлялася одна з рис словянського менталітету – віра в богообраність і виняткові здібності лідера, у його чесноти та непомильність, довіра, яка межувала зі страхом, забобонністю та давньою руською природною схильністю до поклоніння кумиру(ідолу).

Невід'ємною сторінкою державного будівництва в Запорозькій Січі було й козацьке право, побудоване на синтезі руського та азійського звичаєвого права, яке зазнало впливу саксонських самоврядних традицій, а також Третього Литовського Статуту.

Судові функції офіційно виконувала та ж військова старшина (військовий суддя), проте поширеним було колективне правосуддя й покарання: право, як і державність, формувалися тут переважно не за певними вказаними законами, а згідно з давніми звичаями громади, віче, копи [14]. Звичасва колективна процедура стосувалася не лише загальновідомих аспектів на кшталт вирішення питань про вибори керівництва, військові походи або розподіл матеріальних благ, вона також функціонувала і в кримінальному праві, вносячи в цю систему охлократію та ризики самосуду, але забезпечуючи прозорість і публічність правосуддя й покарання на Січі.

У другій половині XVII століття центр української національної державотворчості перемістився до Гетьманщини; Запоріжжя ж залишилося впливовою військово-політичною силою, яка брала участь в усіх важливих, зокрема й у між-

народних, процесах, як-от в антиросійських військових походах. Саме це й спричинило дворазову руйнацію тепер небезпечної Січі російськими військами: першу – у 1709 році (після війни Росії та Швеції); другу, остаточну – у 1775 році, після російсько-турецької кампанії та приєднання Криму до Російської імперії. Тож у цей період остаточно було знищено міцний український військовий форпост – запорізьке козацтво, яке сформувало визначальні основи національної політичної свідомості українства.

Висновки. Запорізька Січ – видатне явище в історії української державності: у середовищі європейського монархічного абсолютизму зародився абсолютно новітній державний організм, який багато вчених слідом за М. Костомаровим називає «християнською козацькою республікою» [15].

Будучи прототипом майбутньої української держави Б. Хмельницького, козацька Січ увібрала в себе національні прагнення як селянства, так і освіченої місцевої шляхти, службовців, «служилих, буржуазії, протиставивши європейському абсолютизму та місцевій магнатерії зачатки справжньої демократії. Тут збереглася майнова нерівність, але вона вже могла залежати не лише від походження або спадку, але й від особистих заслуг січовика, а такі явища, як феодална власність на землю, панські повинності, кріпацтво або інші види гніту, зникли. Натомість виникають нові економічні інститути, побудовані на буржуазних засадах, в основі яких – вільна наймана (не примусова) праця. Такі ж закони, поєднані з європейським лицарством, діяли й на службі, а керівні структури формувалися тут за вільним

вибором із числа «компліментарних» осіб – звідси й традиційні основи січової владної легітимності.

Зачатки державності були вибудовані на вольностях, характерних як для перших ухорників, так і для українського шляхетського лицарства пізнішої доби: описуючи становлення січового козацтва, польський хроніст Марцин Бельський наголошує, що саме прагнення нижчих станів до здобуття соціально-економічних вольностей і спонукало до утворення стійкої організації, здатної ці вольності захистити [16]. Козацтво протягом кількох століть було рушійною силою всіх визвольних змагань на українських територіях, і причина цих змагань завжди була однаковою – прагнення волі.

Запорізькій Січі не вдалося відокремитися до абсолютної офіційної самостійності – практично всі роки вона перебувала під певним протекторатом чужоземних (посполитих, московських) урядів. Проте протягом усього цього періоду розвивалися власні механізми самобутнього врядування.

Становлення та розквіт Запорізької Січі співпали в часі з епохою відродження кращих античних політичних традицій у Європі, і сучасні науковці часто порівнюють устрій Січі з республіканськими рисами кромвелівської Англії, голландських штатів, італійських міст-держав Генуї та Венеції, німецьких міст, де панувало саксонське право [17]. Проте, на відміну від цих європейських держав, особливі геополітичні умови й українська ментальність у кінцевому підсумку сформували тут принципово новий стан – гегемон українського суспільно-політичного життя, який сприяв виникненню самобутньої форми організації державної влади – Гетьманщини та створив передумови для відродження української нації.

Список літератури:

1. Сопов А.В. Каманин И.М. К вопросу о казачестве до Богдана Хмельницкого. Историография вопроса о происхождении казачества. Проблемы изучения и пропаганды казачьей культуры: праці наук.-практ. конф. (м. Майкоп, 13 червня 1998р.). Майкоп, 1998. С. 233.
2. Літопис гадацького полковника Григорія Грабянки / Переклад із староукр. Київ, 1992, 192 с.
3. Ромм Ж. Путешествие в Крым в 1786 г. Ленинград, 1941. 79 с.
4. Козацькі вожді, гетьмани, кошові. Історія української культури. Т. II. Київ, 2001. С. 7–11.
5. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. Львів: Світ, 1990. Т. II. 319 с.
6. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / Відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; упоряд.: А.М. Бега, Г.В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л.Я. Демченко та ін.; Головне управління державної служби України; НАН України. Інститут історії України. Київ: Ніка-Центр, 2009. Т. I. С. 182.
7. Кашенко А.Ф. Запорозькі вольності й уклад військового та громадського життя на Запорожжі. Оповідання про славне Військо Запорозьке Низове. Київ: «Веселка», 1983, С. 17–24. URL: <http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history> (дата звернення: 10.07.2018).
8. Панашенко В.В. Паланка. Енциклопедія історії України: у 10 т. / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. Київ: «Наук. Думка», 2011. Т. VIII. С. 30.
9. Архів Коша Нової Запорозької Січі: опис справ 1713–1776. Київ, 1994. URL: <http://cdiak.archives.gov.ua> (дата звернення: 17.07.2018).

10. Czarnowski Jan Nepomucen Ukraina i Zaporozże czyli Historya Kozaków od pojawienia się ich w dziejach, do czasu ostatecznego przyłączenia do Rosyi. 1854. С. 32–45.
11. Дмитро Дорошенко. Нарис історії України. Мюнхен: Дніпрова хвиля, 1962; Київ: Глобус, 1992. Т. II. С. 96–105.
12. Терещенко Ю.І. Україна і європейський світ: нарис історії від утворення Старокиївської держави до кінця XVI ст. Київ: Перун, 1996, 399 с.
13. Величко С.В. Літопис / Пер. з книжної української мови; вст. стаття, комент. В.О. Шевчука; відп. ред. О.В. Мишанич. Київ: Дніпро, 1991. 371 с.
14. Центральний державний історичний архів України в м. Києві (ЦДАУК). Ф. 2. Оп. 1. Спр. 45. Арк. 10.
15. Костомаров М.І. Книга буття українського народу. Нью-Йорк: Наша Батьківщина, 1967. С. 30.
16. Kronika Polska Marcina Bielskiego. Krakow, 1597. P. 838. URL: <http://mbc.malopolska.pl/dlibra/> (дата звернення: 12.07.2018).
17. Терещенко Ю.І. Україна і європейський світ: нарис історії від утворення Старокиївської держави до кінця XVI ст. Київ: Перун, 1996. С. 395–399.

ЗАПОРОЖСКАЯ СЕЧЬ КАК НАЦИОНАЛЬНЫЙ ФЕНОМЕН И НОСИТЕЛЬ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В статье освещено формирование механизма управления Запорожской Сечью – казацким военно-политическим объединением, которое существовало на украинской территории в XVI – XVIII веках и приобрело практически все признаки государственности. Главное внимание сосредоточено на демократических чертах в самоуправлении, что позволяет многим ученым называть исследуемое образование первой демократической республикой в Европе. Здесь описано административно-территориальное устройство Сечи, особенности иерархического взаимодействия равноуровневых властных верхушек и социальных сословий, различия между военной и паланковой организацией, формирование системы отношений Сечи с окружающей геополитической средой и с Гетманщиной.

Значительная часть изложенного материала посвящена изучению особенностей национального менталитета, верований, духовности как существенного фактора политической системы. Главной же идеей исследования является довести значение национальных элементов в организации власти для ее легитимности и подчеркнуть определяющую политическую роль казачества в дальнейшем развитии украинского государственного строительства.

Ключевые слова: Запорожская Сечь, Новая Сечь, Киш, военный казацкий совет, менталитет.

ZAPOROZHIAN SICH AS A NATIONAL POLITICAL PHENOMENON AND A NATIVE OF THE UKRAINIAN STATEHOOD

The article focuses on the formation of a Zaporozhian Sich management mechanism – the Cossack military-political association, which existed in the Ukrainian territory in the sixteenth and eighteenth centuries, and acquired virtually all the signs of statehood. The main focus is on democratic features in self-government, which allows many scholars to call the study education the first democratic republic in Europe. It describes the administrative and territorial structure of the Sich, the peculiarities of the hierarchical interaction between the various levels of power upper and social estates, the differences between the military and the Palanka organization, the formation of the system of relations between the Sich and the surrounding geopolitical environment and with the Hetmanate.

Plenty of this material is devoted to the study of the peculiarities of the national mentality, beliefs, spirituality as an essential factor of the political system. The main idea of the research is to prove the importance of national elements in the organization of power for its legitimacy and to emphasize the decisive political role of the Cossacks in the further development of Ukrainian state construction.

Key words: Zaporozhian Sich, New Sich, Kish, military Cossack Council, mentality.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.824.5

Березовська О.В.

Університет митної справи та фінансів

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ МИТНО-ТАРИФНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ В РАМКАХ УГОДИ ПРО ВІЛЬНУ ТОРГІВЛЮ

У статті викладено підходи до вдосконалення механізму митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі України в умовах інтеграції до світового господарства. Обґрунтовано важливість використання окремих підходів під час формування митної політики країни в рамках угоди про вільну торгівлю. Досліджено особливості митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі Мексики та Японії. Проведено аналіз стану та перспектив розвитку зовнішньоекономічних відносин України з Мексикою та Японією в аспекті можливого укладання преференційних торговельних угод.

Ключові слова: державне регулювання, митно-тарифне регулювання, мито, зовнішня торгівля, угода про вільну торгівлю.

Постановка проблеми. Сучасні світові умови розбудови зовнішньоторговельних відносин вимагають від учасників постійної оптимізації та вдосконалення їхньої митної політики. Нерідко країни мають складну та розгалужену систему преференційних торговельних договорів між окремими країнами або їхніми угрупованнями, під час укладання яких беруться до уваги економічні, політичні, культурні особливості та інші з метою створення сприятливих умов зростання конкурентоспроможності продукції на зовнішніх ринках. Тому стратегічно важливим напрямом України як неодмінного учасника цього процесу є аналіз і пошук нових країн-партнерів за певними критеріями, а також формування ефективного механізму митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі. Вектором досліджень ще до початку переговорів із цього приводу зазвичай є визначення економічної доцільності укладання угоди про вільну торгівлю з окремими країнами через врахування особливостей їхньої митної політики, конкурентоспроможності продукції на нових ринках збуту, змін структури експортно-імпорتنих потоків в умовах зниження ставок мит за окремими товарами та іншого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти використання інструментів митного регулювання зовнішньої торгівлі Укра-

їни, а також напрями вдосконалення митної політики в умовах інтеграції України до світового господарства було досліджено вітчизняними науковцями, зокрема в роботах П.В. Пашка, О.Б. Єгорова, І.Г. Бережнюка, Л.М. Івашової, О.П. Борисенко, О.П. Гребельника та інших учених. Також значна увага таких науковців, як Чері Тейлор, Шуйіро Урата, Еміко Фукасе, Вілл Мартін, Карлос Серрано, Альма Мартінес, та інших приділялася вивченню стану та перспектив розвитку зовнішньоекономічних зв'язків між країнами в умовах лібералізації їхньої митної політики, перевагам і недолікам співпраці країн в аспекті преференційних торговельних угод та іншому. Водночас моніторинг і пошук оптимальних шляхів розбудови зовнішньоторговельних відносин України з іншими країнами в контексті укладання угод про вільну торгівлю й досі залишається надзвичайно важливим та актуальним напрямом досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів удосконалення механізму митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі України в умовах інтеграції до світового господарства в контексті укладання угод про вільну торгівлю з окремими країнами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процес узгодження та підписання угоди про вільну торгівлю має складну та довготривалу про-

цедуру, важливою частиною якої є визначення особливостей механізму митного регулювання зовнішньої торгівлі окремих країн. Питання щодо митної політики мають підніматися ще на етапі вибору країн-партнерів із визначенням ступеня захисту внутрішнього ринку від імпортованої продукції та перспектив подальшої співпраці.

Останніми роками Україна підписала ряд угод про вільну торгівлю з державами ЄАВТ, країнами ЄС, Канадою та іншими країнами, а з Державою Ізраїль процес вийшов на завершальний етап. Результатами цих угод є поліпшення торговельних умов для українських виробників через лібералізацію митної політики держав. Також анонсувався початок переговорів у цьому напрямі з такими країнами, як Республіка Сербія, Республіка Туреччина, Республіка Сінгапур та США [1; 2].

Розглянемо більш детально початковий етап, який передбачає пошук перспективних напрямів співпраці з країнами, аналіз особливостей механізму митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі та економічних переваг від подальшого підписання угод про вільну торгівлю України з окремими країнами.

З позиції економічної доцільності під час розбудови відносин між країнами в аспекті митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі можна виокремити основні підходи, зокрема такі:

- поліпшення торговельних умов для тих галузей, які посідають вагомe місце в структурі економіки або активно розвиваються. Водночас вихід цієї продукції на новий ринок є вигідним для виробників, а високий рівень захисту через використання різноманітних інструментів митно-тарифного регулювання окремої країни чинить істотну перепону та знижує конкурентоспроможність продукції основних галузей;

- поліпшення торговельних умов для перспектив інших галузей, частка яких є незначною в структурі економіки або взагалі відсутні, але є передумови для їх розвитку. Водночас виробники продукції основних галузей не здобувають істотних переваг за умов лібералізації механізму митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі окремої країни.

Звісно, у сучасних умовах не можна їх виокремити один від одного під час розгляду можливих торговельних переваг від укладання угоди про вільну торгівлю між країнами, але необхідно їх враховувати в комплексі, де за окремим підходом буде вирішальна роль.

Проаналізуємо детальніше можливі успішні напрями співробітництва України з іншими кра-

їнами в напрямі вдосконалення механізму митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі із застосуванням вищезазначених підходів.

Основними товарами експорту України, за результатами 2017 року, становили, зокрема, чорні метали, зернові культури, жири та олії тваринного або рослинного походження, руди, шлак і зола, електричні машини, насіння та плоди олійних рослин, механічні машини та інше. З огляду на пошук нових ринків збуту продукції українського виробництва за першим підходом перспективним напрямом подальшого розвитку зовнішньоекономічних зв'язків України можуть стати Мексиканські Сполучені Штати.

За підсумками I кварталу 2018 року, на експорт продукції українського виробництва до цієї країни припадало тільки 0,4% від загального обсягу експорту України за вартісними показниками, а на імпорт – 0,4%. Тривалий час обсяги торговельних операцій перебувають на сталому рівні [3].

Мексика імпортує значну кількість кукурудзи, соєвих бобів, пшениці та суміші пшениці й жита (меслин), свинини, м'яса свійської птиці та іншого. Оскільки ці товарні позиції займають значну частину експорту продукції агропродовольчого комплексу України, то привабливим новий ринок може стати в цьому напрямі. Серед непродовольчих товарів більшість припадає на машини та обладнання, нафтопродукти та інше, але чорні метали, вироби з чорних металів, алюміній і вироби з нього, мідь і вироби з неї та інше становлять значні обсяги імпорту Мексики. За вартісними показниками імпорт зазначених недорогocінних металів і виробів із них становив близько 7% від загального обсягу імпорту Мексики у 2016 році [4; 5].

Зважаючи на те, що зазначені товари становлять вагому частину в сукупному обсязі експортних операцій України, то подальше поглиблення зовнішньоторговельних відносин України та Мексики є важливим напрямом співпраці між країнами. З іншого боку, спростивши доступ до українського ринку окремих товарів із Мексики, можна диференціювати товарну структуру споживання та створити сприятливі умови для розвитку окремих галузей. Водночас сьогодні істотну перепону в доступі до ринку Мексики вітчизняним виробникам чинять особливості її митної політики.

Загалом, механізм митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі Мексики характеризується високим рівнем захисту внутрішнього ринку, особливо щодо продукції сільського господарства, продовольчих товарів, текстильної про-

мисловості, машинобудування та іншого. Хоча останніми роками відбувається поступова лібералізація митної політики країни, значну роль у якій відіграють й торговельні угоди з окремими країнами. Найближчим часом має набрати чинності Всеохоплююча та прогресивна угода про транстихоокеанське партнерство між такими країнами, як Австралія, Держава Бруней Даруссалам, Канада, Японія, Нова Зеландія, та іншими. Відповідно, передбачено зниження до нульового рівня мита за значним переліком товарних позицій, за іншими – зниження ставок мита протягом перехідного періоду. Також за окремими товарними позиціями передбачено використання тарифної квоти, зокрема до певних видів молочної продукції, пальмової олії, обсяги якої поступово збільшуються до передбаченого рівня [6].

Сьогодні за окремими товарними позиціями, які становлять більшість експорту України, встановлено ставки мита, які суттєво знижують конкурентоспроможність продукції вітчизняного виробництва. Наприклад, з імпорту пшениці та суміші пшениці та жита (меслин) стягується мито в розмірі 67%, ячменю – 115%, сирової олії з насіння льону – 10%, м'яса та їстівних субпродуктів свійської птиці – від 10% до 234%, а на окремі вироби з алюмінію та чорних металів – коливаються від 5% до 15% та інше. Також щодо імпорту окремих товарів митним тарифом Мексики передбачено використання сезонних мит, зокрема в період з 1 січня по 30 вересня ввезення соєвих бобів, насіння сафлору здійснюється за нульовими ставками мита, а з 1 жовтня по 31 грудня – за ставкою в 15% та 10% відповідно. Водночас ввезення значної кількості товарів передбачено без стягування мита, зокрема олії соняшникової, соєвої, чорних металів та інше [7].

За іншим підходом, оцінюючи можливі переваги від лібералізації митної політики, перспективним напрямом подальшого розвитку зовнішньоекономічних відносин України може стати Японія.

Нині обсяги торгівлі між країнами є незначними, й останніми роками ситуація суттєво не змінювалась. Наприклад, за підсумками I кварталу 2018 року, за вартісними показниками обсяги вивезеної продукції з України становили близько 0,35% від загального обсягу експорту, а імпорт – 1,2%. Але поглиблення зовнішньоторговельних відносин між країнами може сприяти розвитку окремих галузей в Україні, зокрема хімічної, деревообробної, текстильної промисловості та інше.

Основна частина імпорту Японії припадає на машини та обладнання, транспортні засоби, палива мінеральні, продукцію хімічної промисловості та інше. Географічні, історичні та культурні особливості Японії сформували певну товарну структуру споживання всередині країни, що істотно відрізняється від інших регіонів світу. Товари, які характерні для українського експорту, становлять незначну частину імпорту цієї країни. Наприклад, у 2017 році за вартісними показниками ввезення продуктів харчування становило 9,3%, виробів із заліза та сталі – 1,2%, руд і концентратів залізних – 1,4% та інше. Водночас через особливості японської кухні частка імпорту соняшникової олії в загальному обсязі рослинних олій становила 1,6%, частка пшениці в загальному обсязі ввезених зернових культур – 28%. Але й присутність товарів українського виробництва серед таких товарів, як рослинна олія та зернові культури, сьогодні є досить незначною, а саме – 0,5% та 5% відповідно [8].

Механізм митно-тарифного регулювання зовнішньоторговельних потоків Японії є досить складним через використання різноманітних інструментів і диференційованим відповідно до чинних торговельних угод. Рівень захисту внутрішнього ринку Японії від імпорту, що забезпечується за допомогою інструментів митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі, здебільшого зростає зі ступенем обробки продукції. Хоча до значної кількості товарних позицій застосовується мито з нульовою ставкою. Наприклад, ставки мита до певних видів одягу коливаються від 4,4% до 20%; взуття – 30% або 4300 YEN за пару залежно від того, що більше; кондитерських виробів – від 10% до 29,8% та інше [9].

Серед особливостей митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі Японії є використання тимчасових ставок мит, які запроваджуються на короткотерміновій основі з метою задоволення певних потреб внутрішнього ринку або з інших причин і завжди мають преференційний характер щодо повних ставок мит. Також митному тарифу Японії властива наявність таких інструментів, як тарифна квота, яка здебільшого застосовується в рамках угод про вільну торгівлю, та сезонні мита. Ці мита характеризуються наявністю двох періодів і зниженням розміру ставки переважно вдвічі протягом одного з них, зокрема щодо імпортованих свіжих помаранчів, винограду, бананів [10].

Лібералізація митної політики Японії щодо продукції українського виробництва, звісно, сприятиме зростанню її конкурентоспроможності, зва-

жаючи на існуючий рівень захисту за допомогою різноманітних інструментів митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі. Але, беручи до уваги особливості внутрішнього ринку цієї країни, суттєвих змін обсягів поставок основних товарів, що експортуються Україною, не варто очікувати. Вплинути на зростання експорту окремих товарів може їх адаптація до потреб і вимог східного ринку. Прикладом може стати рослинна олія, оскільки характерним для японської кухні є сезонність, екологічність, поєднання декількох видів рослинних олій та інше.

Але загалом прерогативу необхідно надати іншим товарам, виробництво яких тільки розвивається або має передумови для започаткування в Україні, зокрема продукції текстильної, хімічної, деревообробної промисловості, деяким продовольчим товарам та іншому. Наприклад, японський ринок є великим споживачем текстильної продукції. Зокрема, імпорт тканин, пряжі, одягу, аксесуарів і сумок за підсумками 2017 року склав 6% від загального обсягу імпорту країни за вартісними показниками [8]. Частка імпортованих товарів українського виробництва серед них сьогодні є досить незначною, однією з причин чого є високий рівень захисту цієї галузі. Серед товарів продовольчої групи, виробництво яких може стати перспективним за умов лібералізації митної політики Японії, можна виокремити м'ясо великої рогатої худоби, мідії, молочну продукцію, виноград, черешні, яблука, кондитерські вироби та інше.

Варто зазначити, що до експортних потоків товарів українського походження існує преференційний режим торгівлі в рамках Генералізованої системи преференцій Японії, відповідно до якого експорт визначених товарів здійснюється без сплати мита або за зниженими ставками за певних умов. Крім України, зазначені преференції розповсюджуються на значну кількість країн за окремими винятками за переліком товарів і процедур їх отримання. Також для країни-бенефіціара існують обмеження обсягів доступу до внутрішнього ринку Японії за визначеною процедурою, у разі перевищення яких окремих товарів країни вилучається з преференційного режиму на певний строк. Надані відповідно до цієї системи поступки за окремими товарами є незначними та здебільшого оминають найбільш захищені митним тарифом Японії групи товарів. Необхідно зауважити, що дія Генералізованої системи преференцій Японії буде чинна до 31 грудня 2021 року. Сьогодні зазначені преференції можуть дещо покращити конкурентоспроможність товарів українського

походження, зокрема жита, сорго зернового, окремих хлібобулочних виробів, окремих виробів із чорних металів, алюмінію та іншого [11].

Стратегічно важливим напрямом має стати співпраця України з Японією та Мексикою в аспекті лібералізації митної політики з огляду й на те, що ці країни мають розгалужену систему торговельних угод із тими країнами, з якими українська сторона провадить торгівлю на преференційній основі або тільки її планує. Наприклад, Японія співпрацює в умовах лібералізації митної політики зі Швейцарією, Мексикою, Сінгапуром та іншими країнами, а також анонсувався початок співпраці з країнами ЄС. Зі свого боку Мексика має ще більше країн-партнерів, серед яких є Канада, США, Ізраїль, країни ЄС, держави ЄАВТ та інші. Важливим також є набрання чинності найближчим часом Угоди про транстихоокеанське партнерство, учасниками якої є Мексика та Японія серед багатьох країн цього регіону, що в майбутньому може вплинути на перерозподіл зовнішньоторговельних потоків загалом.

Висновки. Угода про вільну торгівлю за умов виваженого підходу до пошуку торговельних партнерів і формування ефективного механізму митного регулювання, що буде враховувати економічні, соціальні, політичні, культурні та інші фактори зацікавлених сторін, сприятиме оптимальному зростанню обсягів експортно-імпорتنих операцій країн-партнерів. Для України цей напрям роботи є важливим з огляду на можливість диференціації ринків збуту для вітчизняних виробників, мінімізації ризиків від кон'юнктурних змін, збільшення конкуренції та інше.

За таких умов перспективним напрямом може стати поглиблення зовнішньоекономічних відносин України з Мексикою та Японією. Водночас основний економічний ефект від лібералізації митної політики зазначених країн українські виробники можуть отримати від зростання конкурентоспроможності продукції основних галузей експорту – у випадку з Мексикою, та перспектив розвитку й зростання обсягів поставок продукції окремих галузей, які займають незначну частку експорту – у випадку з Японією. Збільшити конкурентоспроможність продукції, що експортується до Мексики та Японії, можна також дослідивши потреби та вподобання споживачів, вимоги до якості, ситуативні особливості, традиції та інше.

Подальші дослідження лібералізації митної політики за умов укладання угод про вільну торгівлю потребують більш детального аналізу еко-

номічних переваг і недоліків поглиблення зовнішньоекономічних відносин України з іншими країнами. Під час переговорного процесу надзвичайно важливим також має стати подальший аналіз і визначення оптимального рівня захисту

окремих галузей через інструменти митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі, а також вирішення спорів і можливість внесення змін до торговельних угод та інше, що потребує подальшого дослідження.

Список літератури:

1. Participation in Regional Trade Agreements. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm (дата звернення: 25.06.2018).
2. Україна розраховує на зону вільної торгівлі зі США. URL: <http://dzi.gov.ua/press-centre/news/ukrayina-rozrahovuye-na-zonu-vilnoyi-torgivli-zi-ssha/> (дата звернення: 22.06.2018).
3. Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами у січні – квітні 2018 року. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 22.06.2018).
4. MEXICO. Agricultural Products. URL: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=JP%2cKR%2cMX%2cNZ%2cUA> (дата звернення: 23.06.2018).
5. Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2017. URL: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825097912> (дата звернення: 24.06.2018).
6. TARIFF SCHEDULE OF MEXICO (HS2012). URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/113686/2-D._Mexico_Tariff_Elimination_Schedule.pdf (дата звернення: 22.06.2018).
7. MEXICO. Part A.1 Tariffs and imports: Summary and duty ranges. URL: <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=JP%2cKR%2cMX%2cNZ%2cUA> (дата звернення: 23.06.2018).
8. Trade Statistics of Japan. Ministry of Finance. URL: http://www.customs.go.jp/toukei/info/index_e.htm (дата звернення: 25.06.2018).
9. 1204 Duty Rates for Major Products. URL: http://www.customs.go.jp/english/c-answer_e/imtsukan/1204_e.htm (дата звернення: 22.06.2018).
10. Japan's Tariff Schedule as of April 1 2018. URL: http://www.customs.go.jp/english/tariff/2018_4/index.htm (дата звернення: 25.06.2018).
11. Generalized System of Preferences. EXPLANATORY NOTES FOR JAPAN'S SCHEME. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/gsp/explain.html> (дата звернення: 26.06.2018).

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ УКРАИНЫ В РАМКАХ СОГЛАШЕНИЯ О СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛЕ

В статье изложены подходы к совершенствованию механизма таможенного регулирования внешней торговли Украины в условиях интеграции в мировое хозяйство. Обоснована важность использования отдельных подходов при формировании таможенной политики страны в рамках соглашения о свободной торговле. Исследованы особенности таможенного регулирования внешней торговли Мексики и Японии. Проведен анализ состояния и перспектив развития внешнеэкономических отношений Украины с Мексикой и Японией в аспекте возможного заключения преференциальных торговых соглашений.

Ключевые слова: государственное регулирование, таможенное регулирование, пошлина, внешняя торговля, соглашение о свободной торговле.

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF MECHANISM OF CUSTOMS REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE OF UKRAINE IN FREE TRADE AGREEMENT

The article has described approaches to improve the mechanism of customs regulation of international trade of Ukraine under the conditions of the integration into the world economy. The importance of using of certain approaches to the formation of the customs policy of the country under the Free trade agreement has been substantiated. Features of customs regulation of the international trade of Mexico and Japan have been explored. The analysis of the condition and perspectives of development of foreign economic relations of Ukraine with Mexico and Japan in the aspect of possible conclusion of preferential trade agreements has been conducted.

Key words: state regulation, customs regulation, customs duty, international trade, free trade agreement.

Волошин С.І.

Національний університет цивільного захисту України

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ОСОБЛИВОСТЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

У роботі здійснено аналітичний огляд особливостей державного регулювання обігу земельних ділянок державної та комунальної власності в Україні. Досліджено нормативно-правову базу України щодо розмежування земель державної та комунальної власності. Проведено ретроспективне оцінювання територіального розподілу проданих земельних ділянок, що перебували в державній і комунальній власності. Зроблено структурне оцінювання проданих в Україні земельних ділянок за формами прав власності на них. Охарактеризовано алгоритм викупу земельних ділянок громадянами та юридичними особами на договірних засадах.

Ключові слова: державна та комунальна власність, земельні ділянки, державне регулювання, оцінка, розподіл.

Постановка проблеми. Систему державного регулювання земельних відносин в Україні було неодноразово реформовано протягом останніх років. Проте, як свідчить аналіз сучасної динаміки земельних відносин, процес формування дієвих механізмів державного регулювання земельного обороту в Україні є повільним.

Відповідно, актуальні проблеми державного ринкового регулювання обороту земель повинні вирішуватися через проведення моніторингу продажів земель державної та комунальної власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з державним управлінням земельними ресурсами, досліджувалися вітчизняними й закордонними вченими, зокрема такими: А. Мерзляк [1], В. Носік [2], С. Сердюк [4].

Однак порядок обігу земельних ділянок, що перебувають у державній і комунальній власності, досі потребує подальшого доопрацювання.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналітичного огляду особливостей державного регулювання обігу земельних ділянок державної та комунальної власності в Україні.

Поставлена у роботі мета вимагає вирішення таких завдань:

- дослідження нормативно-правової бази України щодо розмежування земель державної та комунальної власності;

- ретроспективне оцінювання територіального розподілу проданих земельних ділянок, що перебували в державній і комунальній власності;

- структурне оцінювання проданих в Україні земельних ділянок за формами прав власності на них;

- формування алгоритму викупу земельних ділянок громадянами та юридичними особами на договірних засадах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 84 Земельного кодексу України (редакція від 12 квітня 2018 року), всі землі України перебувають у державній власності, крім тих земель, які перебувають у комунальній і приватній власності. При цьому «право державної власності на землю набувається та реалізується державою через органи виконавчої влади відповідно до повноважень», визначених у Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III із змінами та доповненнями.

Порядок розмежування земель державної та комунальної власності було визначено в Законі України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року № 1457-IV. У цьому Законі було розподілено повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування стосовно регулювання земельних відносин в Україні з орієнтацією на формування сприятливих умов для:

- реалізації прав власності на землю в межах конституційних норм;

- забезпечення національного суверенітету;

- підтримки фінансової й матеріальної бази на рівні місцевого самоврядування [2; 5].

Проте згодом Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року № 1457-IV втратив чинність на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року № 5245-VI. Так, у цьому Законі було додано норми щодо зміни цільового призначення деяких видів земель державної та комунальної власності. Зокрема, вказано, що зміна цільового призначення земельних ділянок державної чи комунальної власності, яким притаманне природно-заповідне й інше природоохоронне призначення, лісогосподарське призначення й історико-культурне призначення, повинна здійснюватися в порядку погодження з Кабінетом Міністрів України.

Що стосується загальної кількості проданих земельних ділянок, які перебувають як у державній, так і в комунальній власності в Україні протягом 2017 року, то їхня загальна кількість і територіальний розподіл, за даними Центру Державного земельного кадастру, наведено в табл. 1.

При цьому загальний порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності наведено у ст. ст. 127–133 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III із змінами та доповненнями.

При цьому продаж земельних ділянок передбачає впровадження комплексу послідовних дій юридичного характеру, які є обов'язковими для виконання продавцем і покупцем у процесі відчуження земельної ділянки з державної чи комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб. На порядок продажу земельних ділянок

впливає їхній правовий режим, цільове призначення, а також те, хто є потенційним покупцем земельних ділянок. Відповідно, правові способи купівлі-продажу земельних ділянок (договірний чи конкурентний) визначаються з урахуванням вказаних обставин [4].

Доцільно також провести аналіз розподілу проданих в Україні протягом 2017 року земельних ділянок державної та комунальної власності.

Варто при цьому зазначити, що розподіл проданих земельних ділянок у 2017 році виглядає так:

– Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Закарпатська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Одеська, Рівненська, Харківська, Херсонська області та місто Київ – 100 % проданих земельних ділянок перебувало в комунальній власності;

– Житомирська, Івано-Франківська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області – продані земельні ділянки перебували як у державній, так і в комунальній власності.

Зокрема, необхідно зауважити, що більшість проданих земельних ділянок належить до комунальної власності (у поодиноких випадках до 100 % проданих одиниць).

Варто звернути увагу на те, що лише Сумська область вирізняється у 2017 році майже рівномірним розподілом проданих земельних ділянок між державною й комунальною власністю (рис. 1).

Найбільш нерівномірний розподіл проданих у 2017 році земельних ділянок між державною й комунальною власністю спостерігається в Івано-Франківській області (рис. 2).

Таблиця 1

Кількість проданих в Україні земельних ділянок державної та комунальної власності протягом 2017 року

Область	Кількість проданих земельних ділянок	Область	Кількість проданих земельних ділянок
Вінницька	113	Полтавська	19
Волинська	165	Рівненська	258
Дніпропетровська	30	Сумська	38
Донецька	18	Тернопільська	147
Житомирська	281	Харківська	73
Закарпатська	224	Херсонська	72
Івано-Франківська	195	Хмельницька	154
Кіровоградська	53	Черкаська	103
Київська	41	Чернівецька	119
Луганська	23	Чернігівська	75
Львівська	268	Місто Київ	18
Миколаївська	44	Загалом по Україні	2623
Одеська	92		

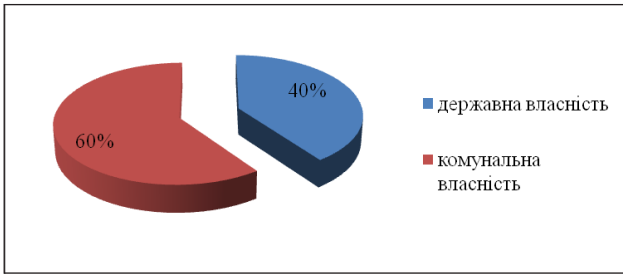


Рис. 1. Розподіл земельних ділянок, проданих у 2017 році в Сумській області, за формами прав власності на них

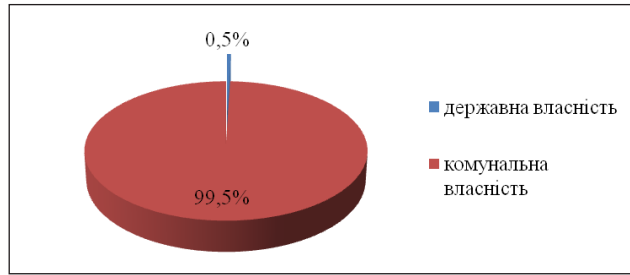


Рис. 2. Розподіл земельних ділянок, проданих у 2017 році в Івано-Франківській області, за формами прав власності на них

При цьому викуп земельних ділянок громадянами та юридичними особами на договірних засадах передбачає наявність таких стадій:

- підготовка земельної ділянки до продажу;
- безпосередній продаж земельної ділянки;
- легалізація права власності на земельну ділянку [3; 4].

Загалом, беручи до уваги нерівномірність розподілу областей України стосовно продажу земельних ділянок, а також нерівномірність розподілу проданих земельних ділянок, що належать до державної та комунальної власності, можна зазначити, що Україна потребує суттєвого вдосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин.

Висновки. Загалом, проведення дослідження дало змогу дійти таких висновків.

1. Досліджено нормативно-правову базу України щодо розмежування земель державної та комунальної власності. Підкреслено, що у національному законодавстві України розподілено повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування стосовно регулювання земельних відносин в Україні з орієнтацією на формування сприятливих умов для реалізації

прав власності на землю в межах конституційних норм, забезпечення національного суверенітету, підтримки фінансової й матеріальної бази на рівні місцевого самоврядування.

2. Проведено ретроспективне оцінювання територіального розподілу проданих земельних ділянок, що перебували в державній і комунальній власності. Показано, що переважна кількість проданих земельних ділянок розташована на території Житомирської, Львівської та Рівненської областей.

3. Здійснено структурне оцінювання проданих в Україні земельних ділянок за формами прав власності на них. Встановлено, що більшість проданих в Україні протягом 2017 року земельних ділянок належить до комунальної власності (у поодиноких випадках до 100 % проданих одиниць).

4. Охарактеризовано алгоритм викупу земельних ділянок громадянами та юридичними особами на договірних засадах. Цей алгоритм складається з таких етапів: підготовка земельної ділянки до продажу, безпосередній продаж земельної ділянки, легалізація права власності на земельну ділянку.

Список літератури:

1. Мерзляк А.В. Земельний кадастр у структурі державного управління земельними ресурсами. Запоріжжя, 2008. 100 с.
2. Носік В.В. Суб'єкти права власності на землю в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 22. С. 135–144.
3. Погрібний О.О. Земельне право України. Київ, 2009. 600 с.
4. Сердюк С.А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 120–121.
5. Солдатенков В.В. Некоторые проблемные вопросы земельного законодательства. Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование, 2001. № 4(9). С. 61.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ОСОБЕННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ

В работе проведен аналитический обзор особенностей государственного регулирования оборота земельных участков государственной и коммунальной собственности в Украине. Исследована нормативно-правовая база Украины относительно разграничения земель государственной и коммунальной собственности. Проведена ретроспективная оценка территориального распределения проданных земельных участков, находящихся в государственной и коммунальной собственности. Сделана структурная оценка проданных в Украине земельных участков по формам прав собственности на них. Охарактеризован алгоритм выкупа земельных участков гражданами и юридическими лицами на договорных началах.

Ключевые слова: государственная и коммунальная собственность, земельные участки, государственное регулирование, оценка, распределение.

THE ANALYTICAL REVIEW OF THE FEATURES OF STATE REGULATION OF TURNOVER OF THE STATE AND MUNICIPAL LAND PLOTS IN UKRAINE

The analytical review of the features of state regulation of a turnover of the state and municipal land plots in Ukraine is carried out in the article. The standard and legal base of Ukraine concerning differentiation of the state and municipal lands is investigated. The retrospective assessment of territorial distribution of the state and municipal sold land plots is carried out. The structural assessment of the land plots sold in Ukraine by the property rights' forms is made. The algorithm of repayment of the land plots by citizens and legal entities on a contract basis is characterized.

Key words: state and municipal ownership, land plots, state regulation, assessment, distribution.

УДК 353:[340.134:352.07:338.49:37.018:614.2](477)

Герасимюк К.Х.Міжрегіональне управління Нацдержслужби
у Вінницькій, Житомирській і Хмельницькій областях

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто проблеми розвитку регіонів України в умовах децентралізації влади. Визначено сучасні виклики розвитку регіонів та обґрунтовано необхідність вирішувати їх шляхом комплексного підходу.

Ключові слова: децентралізація влади, розвиток регіонів, реформування в умовах децентралізації.

Постановка проблеми. Сучасна світова тенденція щодо розвитку регіонів знайшла свій відгук і у сфері реформування різних галузей в Україні. Особливої актуальності це питання набуло з процесом децентралізації влади. Адже проблема пошуку оптимальної системи публічного управління, що була б спроможною ефективно реалізувати як державні, так і місцеві інтереси, відповідати очікуванням різних соціальних суб'єктів, вчасно реагувати на сучасні виклики, є особливо актуальною в таких умовах. Саме від оптимальної організації влади на рівні регіонів, збалансованості відносин поміж центральними, регіональними та місцевими органами управління залежить успіх реформ в усіх галузях як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях.

Протягом періоду незалежності України пошук оптимальної моделі публічного управління, тобто такої, яка, з одного боку, враховувала би більшість інтересів на територіальному рівні, а з іншого – була б ефективною, не призвів до якогось чіткого результату. Спроби реформ у цій сфері шляхом впровадження кальки зарубіжного досвіду або ж намагань продовжувати працювати по-старому, вносячи лише косметичні правки (зміна назв структурних підрозділів, скорочення, реорганізація тощо), не призвели до значних системних перетворень.

Одночасна побудова оптимальної територіальної організації влади та реформування інших галузей дотепер значною мірою перебувають у залежності від рівня розвитку того чи іншого регіону, адміністративних районів, від статусу адміністративного центру та його розташування. А спроби проводити реформи тієї чи іншої галузі

без врахування змін, які відбуваються в інших сферах в умовах децентралізації, спричиняють до перекосів, віддання переваги одній сфері над іншою тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науковці та практики значну увагу приділяють питанням реформування різних сфер на регіональному рівні України (освіти, медицини, податкової системи, забезпечення кадрами, управління та фінансування тощо) в умовах децентралізації влади; формування дієвої системи публічної влади на місцях.

Наприклад, науковим розробленням теоретико-методологічних питань територіальної основи публічної влади займалися такі зарубіжні та вітчизняні дослідники: Л. Гамбург, А. Гетьман, О. Кучабський, І. Магновський, В. Малиновський, В. Міщук, С. Саханенко, Л. Тварковська, В. Шаповал. Вивченню європейських стандартів урядування на територіальному рівні та досвіду проведення відповідних реформ присвятили свої доробки Й. Вишотравка, П. Ворона, В. Грицак, І. Грицяк, М. Іжа, М. Марчук, І. Шумляєва; практичних аспектів реформування територіального поділу в Україні – Ю. Ганушак, В. Карпенко, В. Нудельман, А. Ткачук; політичних, управлінських, правових, географічних, історичних аспектів розвитку територіальної основи публічної влади та засад її оптимізації – О. Андрощук, Т. Безверхнюк, О. Бойко, Я. Верменич, М. Воронів, Р. Губань, Л. Гуцало, М. Дністрянський, Н. Зелінська, О. Іщенко, М. Мамонова, Ю. Молодожен, Н. Мяловицька, П. Надолішній, В. Новик, М. Орзіх, І. Савченко, І. Скуратович, З. Тетенко, С. Телешун, О. Топчієв. Територіальну організа-

цію місцевого самоврядування та розподіл влади досліджували М. Баймуратов, О. Батанов, І. Заяць, Я. Жовнірчик, О. Конотопцев, В. Кравченко, А. Крусян; особливості формування територіальних громад, їхні перспективи, реформування, об'єднання (регіональний аспект) – А. Кавунець, В. Дорох, А. Павлюк, Д. Олійник, О. Баталов, О. Дацко, І. Валюшко, С. Барвіцький, М. Харитончук, Н. Мяловицька, І. Камінська, І. Сторожук, А. Матвієнко, В. Панова, М. Іжа, О. Кучабський, І. Дробот, Р. Сметанін, Я. Павлович-Сенета, О. Чернюк, І. Грищенко, О. Молодцов та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на значний доробок дослідників щодо децентралізації влади, реформування різних галузей у цих умовах залишається не досить вивченою проблемою комплексного підходу до визначення проблем розвитку регіонів України в умовах децентралізації влади.

Постановка завдання. Метою статті є спроба на основі комплексного підходу визначити та проаналізувати проблеми розвитку регіонів України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація влади в Україні, як одна із всеохоплюючих і найбільш продуктивних сьогодні реформ, разом із позитивними моментами підняла на поверхню значний пласт проблем на регіональному та місцевому рівнях.

Зокрема, одночасне, паралельне проведення медичної, освітньої, судової та інших реформ в умовах децентралізації висвітлили цілу низку проблем цих галузей у регіонах залежно від їхньої специфіки.

Суперечливі норми чинних нормативно-правових актів і пропонованих проектів призводять до маніпулювання під час їх запровадження, нерозуміння на місцях суті запроваджуваних реформ, викликають соціальну напругу тощо.

Одним із прикладів цього може бути набуття чинності у травні 2018 року Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» від 3 квітня 2018 року № 2379-VIII. Указаним Законом територіальні громади міст обласного значення визнаються спроможними об'єднаними територіальними громадами для випадків, передбачених статтями 8–83 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», тобто для випадків приєднання до них суміжних сільських,

селищних громад. У зв'язку з цим у таких громадах виникла низка питань: хоча територіальним громадам міст обласного значення не заборонено ініціювати та проводити добровільне об'єднання територіальних громад, проте, беручи до уваги положення постанови Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 32, нині відсутній механізм проведення виборів у таких об'єднаних територіальних громадах; не передбачено приєднання територіальних громад інших міст до міст обласного значення тощо [1].

Застосування норм цього Закону ускладнюється неоднорідністю територіального устрою регіонів України. Наприклад, понад половина районних центрів є селищами в таких областях, як Вінницька, Волинська, Одеська, Житомирська, Херсонська, Миколаївська, і лише в одній Львівській області всі районні центри – міста.

Крім того, фінансова спроможність громад складається, крім власних надходжень, ще й з базової та додаткової дотацій із державного бюджету, освітньої та медичної субвенцій, а також субвенції на розвиток інфраструктури.

Очевидним є те, що міста в інфраструктурному аспекті краще пристосовані до виконання адміністративних функцій. Проте в таких умовах є побоювання щодо рівномірності розподілу коштів, доступності до послуг між міською громадою та приєднаними сільськими тощо. Існують передумови до знищення в сільських громадах існуючих об'єктів культури, освіти, медицини і, як наслідок, нерівність у доступі до послуг.

Питання виникають і щодо застосування законодавства про службу в органах місцевого самоврядування [3; 4], і кадрового забезпечення роботи новостворюваних структур під час децентралізації влади. Адже нові можливості, які дає децентралізація регіонам та об'єднаним територіальним громадам (від створення управлінських структур у галузі освіти, медичного обслуговування до міжнародного співробітництва у сфері інвестування), вимагають і нових менеджерів. І це один із викликів освітній системі як держави загалом, так і регіонів. На нашу думку, підготовка спеціалістів публічного управління в регіональних закладах вищої освіти має враховувати специфіку цих регіонів. А також передбачити можливість регіону формувати замовлення на таких спеціалістів, здійснювати оплату їх підготовки.

Також певним недоліком під час формування органів публічного управління на місцях є неврахування історичних та етнокультурних чинників, що існують об'єктивно [2].

Крім того, до недоліків адміністративного устрою України можна зарахувати такі:

- дуалізм публічної влади на обласному, районному рівнях та у містах (зі спеціальним статусом та обласного значення) внаслідок співіснування системи органів державної виконавчої влади поряд з органами місцевого самоврядування. Це призводить до численних відкритих і латентних конфліктів між кількома інституціями, що розбалансує управлінську систему й, відповідно, знизить ефективність управлінських рішень;

- відсутність чіткої системи формування виконавчих органів об'єднаних територіальних громад, що гальмує ефективну реалізацію управлінських рішень на цьому рівні;

- дуалізм державної виконавчої влади в областях і районах внаслідок співіснування органів державної виконавчої влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій) та територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зазначений дуалізм призводить до ерозії виконавчого механізму державної влади;

- нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями, об'єднаними територіальними громадами, що призводить до послаблення організаційних можливостей реалізації спільних інтересів;

- наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій), так і в органів спеціальної компетенції (служби), що має наслідком послаблення державного контролю за законністю та ефективністю реалізації державної політики;

- обмеженість делегування повноважень публічних органів громадським організаціям, що призводить до нерозвиненості інститутів громадянського суспільства;

- відмінності у правовому статусі територіальних одиниць одного територіального рівня тощо.

Покладання значного тягаря реформи освіти та медицини на новостворені об'єднані територіальні громади та неоднозначність їх впровадження там, де таких громад не створено, також стають викликами розвитку регіонів:

- формальна передача значних повноважень із реформування медичної та освітньої галузей на місця призводить до організаційного колапсу впровадження реформи, адже фактично місцева влада не має чіткої картини плану реформи (матеріально-технічне та кадрове забезпечення закладів, формування мережі цих закладів, недосконалість системи моніторингу, неналежні кому-

нікації; невизначеність із рівнями госпітальних округів, опорних шкіл тощо). Ухвалення правильного управлінського рішення на місцях вимагає розуміння стратегії на загальнодержавному рівні;

- недостатня поінформованість громадськості як про кінцевий результат реформи, так і про кожен її етап на кожному територіальному рівні;

- не досить чітка визначеність щодо фінансування медичних та освітніх закладів різних рівнів, що може призвести до невмотивованого їх скорочення тощо.

Зокрема, з 1 липня 2018 року велику роль у впровадженні змін в охороні здоров'я відіграє місцева влада. Громада є власником комунальних закладів і має забезпечити і комп'ютери та розхідні матеріали, й обладнання за табелем оснащення для закладів первинки, і ухвалити рішення про автономізацію медичних закладів. Усе це є обов'язковим для підписання договору між закладом і Національною службою здоров'я України. Зазначена служба гарантує оплату медичної послуги за ринковим тарифом, а місцева влада має забезпечити фізичну доступність до цієї послуги – відповідну інфраструктуру. Завдання місцевої влади – автономізувати всі медичні заклади до кінця 2018 року. Це все одно доведеться робити, але спеціальні спрощені умови діють тільки цього року. До 2019 року всі заклади первинної медичної допомоги мають перейти на фінансування за принципом «гроші йдуть за пацієнтом» за договорами з Національною службою здоров'я України [5]. Крім того, тепер медичні заклади вільні у формуванні своєї політики оплати праці. Тарифні сітки та штатні розписи тепер не діють в автономних медичних закладах. А зарплата – предмет домовленості головного лікаря та його співробітників. [5]. Міністерство охорони здоров'я України подає перелік зобов'язань Національної служби здоров'я України (тариф на надання медичної послуги; робота лікаря, медсестер та іншого персоналу; витратні матеріали та ліки; амортизація обладнання; адміністративні видатки тощо) та місцевої влади (комп'ютерна техніка, обладнання, витратні матеріали, ремонт приміщень, програма місцевих стимулів для медиків). А також надає повноваження головному лікарю (планує витрати та доходи медзакладу, визначає рівень зарплат співробітників медичного закладу, приймає господарські рішення щодо найму персоналу) [5].

Такий підхід викликає цілу низку питань щодо механізмів впровадження реформи:

– фінансового: фінансування одних і тих самих видатків в одному закладі з бюджетів різних рівнів і структур; система визначення дольових вкладів місцевої влади та Національної служби здоров'я України; відмінність фінансових можливостей громад тощо;

– правового: відповідність договірної оплати праці медичних працівників комунальної власності чинному законодавству України про працю; визначення рівня заробітних плат співробітників такого закладу лише головним лікарем значно збільшує ймовірність корупційних дій тощо;

– організаційного: дисбаланс у спроможності громад навіть у межах одного регіону (хоча вона й визначається більш ніж за 34 показниками), дефіцит кваліфікованих спеціалістів-медиків у сільській місцевості тощо спричинять значні відмінності в якості надання медичних послуг населенню тощо. До того ж сформована система підписання договору між пацієнтом і певним лікарем може певною мірою ускладнити працевлаштування молодих спеціалістів.

Висновки. Отже, проблеми та виклики, які в сучасних умовах виникають у регіонах під час реформування в різноманітних сферах в умовах децентралізації, можна вирішити шляхом комплексного підходу: необхідно одночасно та взаємопов'язано розглядати процеси реформування у всіх галузях (медицина, освіта, інфра-

структура, комунікації тощо) з децентралізацією влади та забезпеченням усіх новостворених структур професійними, висококваліфікованими кадрами.

На нашу думку, шляхами вирішення зазначених проблем можуть бути такі:

– приведення нормативно-правової бази та проектів нормативних актів щодо реформ різних галузей, процесу децентралізації у відповідність до Конституції України та взаємоузгодження їх;

– залучення до процесу розроблення нормативно-правових актів регіональних наукових та освітніх центрів;

– визначення кінцевої мети реформ із чіткими критеріями їх досягнення;

– визначення функцій, повноважень, рівня компетентності та відповідальності кожної ланки влади, їхніх взаємозв'язків у процесі впровадження змін;

– приділення особливої уваги підготовці висококваліфікованих кадрів для органів публічного управління із врахуванням регіональних особливостей;

– формування ринку освітніх послуг має відбуватися із врахуванням потреб регіонів та їхньої специфіки, адже підготовка висококваліфікованих кадрів та їхнє працевлаштування значною мірою впливають на розвиток і конкурентоздатність регіонів.

Список літератури:

1. Мягкоход В.М., Бризіцький М.І. Добровільне приєднання до територіальних громад міст обласного значення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ, 2018. 28 с.
2. Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. Київ, 1998. 262 с.
3. Павлюк А.П., Олійник Д.І., Баталов О.А. та ін. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
4. Федченко Л.І. Служба в ОМС: прийняття та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ, 2018. 43 с.
5. Які зміни у первинній медичній допомозі очікують українців з липня. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/jaki-zmini-u-pervinnij-medichnij-dopomozi-ochikujut-ukrainciv-z-lipnja>.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены проблемы развития регионов Украины в условиях децентрализации власти. Определены современные вызовы развитию регионов и обоснована необходимость решать их путем комплексного подхода.

Ключевые слова: децентрализация власти, развитие регионов, реформирование в условиях децентрализации.

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF REGIONS OF UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION

The article deals with the problems of development of regions of Ukraine in the conditions of decentralization of power. The modern challenges of the development of regions are determined and the necessity to solve them by a complex approach is substantiated.

Key words: decentralization of power, development of regions, reforms under decentralization.

УДК 354:378.11

Грень Л.М.Національний технічний університет
«Харківський політехнічний інститут»**ДІАЛЕКТИКА ЄДНОСТІ ТА ПРОТИРІЧ ЗМІСТУ КАТЕГОРІЙ
«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ТА «ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ»**

У статті наведено результати порівняльного аналізу категоріального змісту державного управління та державного регулювання, конкретизовано зміст і практичну спрямованість методів державного управління та державного регулювання. Доведено, що зміст категорій «державне управління» та «державне регулювання» перебуває в діалектичній єдності та в протиріччі, що зумовлює його відкритість для подальших наукових пошуків. Важливими перспективними напрямками щодо порушеної проблематики є зміст таких, що пов'язані з розглядом об'єктів державно-управлінського впливу через призму тих чи інших методів державного управління та державного регулювання.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, методи державного управління, методи державного регулювання, компетенція органів державної влади.

Постановка проблеми. Курс суспільних перетворень, проголошених у президентській програмі «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», вимагає «забезпечення системи органів публічної влади та місцевого самоврядування підготовленими висококваліфікованими професійними кадрами, які спроможні розробляти, аналізувати та реалізовувати державну політику, творчо й ефективно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у предметній сфері їх діяльності з метою досягнення сталого розвитку України» [1, с. 24]. Підготовка «професійних управлінців нової генерації, що спроможні компетентно, якісно виконувати свою роботу для забезпечення розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави та її інтеграції до світового співтовариства», є одним із завдань науки державного управління [1, с. 8]. На думку В.Д. Бакуменка, традиційний погляд на державне управління як на «організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [2, с. 150], поступається місцем аспекту взаємодії держави та громадянського суспільства, адже державне управління матиме сенс лише тоді, коли буде діяльністю системи, яка характеризується місією, функціональною структурою, ресурсами, адміністративною культурою, професійною державною службою, наукою державного управління. В.Д. Бакуменко акцентує увагу на тому, що «в Україні державне управління набуло офі-

ційного визнання і як вид діяльності, і як галузь науки, і як освітня спеціальність» [2, с. 150].

Однією з базових дефініцій у науці та практиці державного управління є категорія «державне регулювання». «Регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей і завдань управлінського впливу» [3, с. 81]. Зміст категорій «державне управління» та «державне регулювання» перебувають у діалектичній єдності та у протиріччі, що зумовлює його відкритість для подальших наукових пошуків. Актуальним напрямом щодо державно-управлінського впливу на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів є реалізація органами державного управління владних повноважень. Розмежування повноважень органів публічного управління відповідно до компетенції управління та регулювання зумовлює необхідність конкретизації змісту та практичної спрямованості методів кожного з вищенаведених напрямів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика діалектики єдності та протиріч змісту категорій «державне управління» та «державне регулювання» постійно перебуває у межах кола наукових пошуків вітчизняних дослідників. З огляду на складність і багатогранність вияву змісту порушеної проблематики вона не досить часто знаходить свій розвиток у так званому чистому вигляді. Методологічна основа для розу-

міння єдності та протиріч між державним управлінням і державним регулюванням була закладена у роботах таких учених: В.Б. Авер'янова (визначив співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання»; проаналізував теоретичні аспекти взаємодії державного управління та адміністративного права, побудови та функціонування системи органів виконавчої влади) [3], В.Д. Бакуменка (простежив еволюцію дефініції «державне управління»; окреслив методологічні підходи до формування державно-управлінських рішень у практиці державного управління) [4; 5], А.В. Вербицької (проаналізувала концепції державної політики у сфері інтернаціоналізації вищої освіти в процесі інтеграції до європейського освітнього наукового простору) [6], С.М. Домбровської (здійснила комплексний аналіз теоретичних аспектів вирішення проблем державного управління інноваційними процесами в системі вищої школи шляхом упровадження демократичних процедур і професійного менеджменту; розглянула засади державного та регіонального управління, питання побудови структур державного управління та вдосконалення менеджменту в органах державної влади) [7; 8], В.М. Князева (визначив правову природу поняття «державне управління»; порушив проблему професійно-етичної та етико-психологічної проблематики державної служби) [9], О.М. Кондрашова (звернув увагу на особливості формування системи публічного управління в Україні та інших державах світу на тлі загальнопланетарних глобалізаційних процесів наприкінці ХХ – початку ХХІ століть; обґрунтував основні теоретико-методологічні засади й визначив політико-правові, ідеологічні та інші передумови й чинники розбудови вітчизняного інституту публічного управління) [10], В.Я. Малиновського (закцентував свою увагу на уточненні, вдосконаленні та впорядкуванні понятійного апарату науки державного управління) [11], В.М. Мороза (навів визначення дефініції «державне регулювання» [2, с. 148]; розглянув актуальні проблеми процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни на державному рівні з прийняттям до уваги релігійно-культурологічних і гендерних особливостей відношення до праці та перспектив її використання; запропонував підходи щодо формування мотиваційного механізму стимулювання трудової активності громадян з урахуванням протиріччя між індивідуальною власністю людини на наявний в неї трудовий потенціал і суспільно-державною участю в процесі його формування та розвитку) [12], Н.Р. Ниж-

ника (розкрив теоретичні та практичні проблеми державного управління в Україні, у процесі дослідження використав нові методологічні підходи під час розгляду концептуальних основ централізації та децентралізації у сфері державного управління) [13], В.М. Огаренка (дослідив окремі аспекти державного управління розвитком вищої освіти та вищими навчальними закладами) [14] та інших.

Серед зарубіжних учених, предметом наукової уваги яких була обрана проблематика управління та регулювання, можемо виділити колектив авторів (М. Фредерікс, Б. Конделлас, Дж. Фредерікс, В. Влох, Лам Хан, М.В. Росс), монографія яких становить добірку статей авторів трьох континентів про соціальні аспекти управління: значення людського капіталу, управління людськими ресурсами в теорії та практиці, роль знань та її вдосконалення, а також етичні та психологічні аспекти управління людськими ресурсами [15]; І. Баша (зробив аналіз сучасної соціально-наукової літератури з питань управління: основні поняття та знання, що склалися в процесі вивчення державного управління на різних рівнях політики та формування політики; присвятив свої наукові праці тематиці, що містить управління як реформування держави, демократичне управління, європейське управління та глобальне управління) [16]; А. Хассела (здійснив ретельний огляд широкомасштабної літератури, що охоплює різні теоретичні та концептуальні підходи до багаторівневого управління та їх застосування до формування політики у внутрішньому, регіональному та глобальному контексті) [17]; К. Мясковську-Дасккевич, Б. Шмуліка, Дж. Циммермана (оприлюднили результати роботи групи вчених із десятка дослідницьких центрів у Польщі з досвіду місцевого самоврядування) [18] та інших.

Проблематика уточнення змісту дефініцій державного управління та державного регулювання є предметом обговорення під час роботи науково-комунікативних заходів. Наприклад, учасники Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях» (17 – 19 травня 2018 р., м. Маріуполь, Донецький державний університет управління) зосередили увагу на особливостях публічного управління для забезпечення сталого розвитку, інтеграції України до європейського та світового співтовариств, запровадженні сучасних практик взаємодії держави та суспільства; С.Ф. Маровою було запропоновано влас-

ний перелік інструментів публічного управління сталим розвитком України, у якому державні та регіональні адміністративні рішення підтримуються іншими суб'єктами публічної політики [19, с. 73–77]; Д.Л. Тарасенко навів досвід Канади, який спрямований на соціальну стратегію сталого розвитку [19, с. 107–110]. Серед останніх найбільш знакових науково-комунікативних заходів, тематика яких була спрямована на пошук ефективних механізмів управлінських і регулюючих впливів із боку органів державної влади, треба виділити Міжнародну науково-практичну конференцію «Треті Таврійські юридичні наукові читання» (18 – 19 травня 2018 р., м. Київ, Навчальний науково-гуманітарний інститут Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського) та Міжнародну науково-практичну конференцію «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (25 травня 2018 р., м. Запоріжжя, Класичний приватний університет), на яких науковці звернули увагу на необхідність розвитку теоретико-методологічного підґрунтя державно-управлінської науки та конкретизації змісту її основних категорій. Вищенаведене свідчить не лише про актуальність обраного нами предмета наукового пошуку, а й про неабияку його значущість.

Постановка завдання. Визначити компетенцію державного управління та регулювання в його діалектичній єдності та протиріччі, конкретизувати зміст і практичну спрямованість методів кожного з вищенаведених напрямів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті сформульованої мети нашого наукового пошуку вважаємо за необхідне провести аналіз змісту існуючих у межах державно-управлінської думки тлумачень категорій «державне управління» та «державне регулювання». Концептуалізацію змісту категорії «державне управління» подано в таблиці 1.

Беручи до уваги зміст наведених у таблиці 1 тлумачень, вважаємо за можливе сформулювати такі основні тези:

– автори кожного з наведених визначень звертають увагу на те, що державне управління є впливом (діяльністю) органів державної (публічної) влади;

– більшість із розглянутих нами в таблиці 1 тлумачень визначає об'єкти державного управління через економіку, культуру;

– наведені тлумачення мають різні акценти у формулюванні свого визначення: наприклад, В.Я. Малиновський і С.І. Чернов акцентують свою увагу на управлінському впливі органів

публічного управління на об'єкти управління згідно з вимогами законодавства, водночас учені у запропонованому тлумаченні не наводять своєї думки щодо контролю державних органів за розвитком усіх сфер суспільного життя; В.Б. Авер'янов зосереджує свою увагу на організуючому впливі органів публічного управління на суспільні явища та процеси, але не розкриває зміст його форм; О.Ю. Висоцький розкриває дефініцію «державне управління» через здійснення повноважень виконавчої влади з організації виконання законів, управлінських функцій, реалізації державної політики, але не наводить умови для їх здійснення. Крім того, деякі з авторів наведених вище визначень для розкриття змісту категорії «державне управління» використовують такі дефініції, як «самостійний вид діяльності» (Ю.П. Битяк), «специфічна діяльність» (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир, М.В. Співак), не розкриваючи, в чому саме полягає самостійність чи специфічність відповідної діяльності. На нашу думку, більш вдалим з академічного погляду є визначення І.П. Голосніченка, М.Ф. Стахурського й Н.І. Золотарьової. Наш вибір зумовлений тим, що вчені звернули увагу на виконавчо-розпорядчий характер діяльності органів держави у реалізації законів, практичному виконанні завдань і функцій держави.

Отже, визначення державного управління, незважаючи на більш ніж достатній рівень теоретико-методологічного обґрунтування його змісту, не має остаточного формулювання та перебуває у своєму розвитку.

Концептуалізацію змісту категорії «державне регулювання» наведено в таблиці 2.

Беручи до уваги зміст наведених у таблиці 2 тлумачень, вважаємо за можливе сформулювати такі основні тези:

– автори кожного з наведених визначень звертають увагу на те, що державне регулювання є цілеспрямованим впливом держави на організацію життєдіяльності суспільства; що інструментарієм державного впливу виступають закони, нормативно-правові акти, за якими відбуватиметься розвиток системи державного управління та створюватимуться умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, бажаному для держави;

– більшість із розглянутих нами в таблиці 2 тлумачень визначає об'єкти державного регулювання через органи державного управління шляхом здійснення законів, нормативних і правових актів, розпоряджень щодо існування соціально-еконо-

мічної системи й ефективної організації життєдіяльності суспільства;

– наведені тлумачення по-різному акцентують увагу на формулюванні свого визначення: наприклад, В.Я. Малиновський трактує державне

регулювання як «економічний метод державного управління», здійснюваний «відповідними державними органами та громадськими організаціями», водночас учений не акцентує свою увагу на системі типових заходів законодавчого, виконав-

Таблиця 1

Концептуалізація змісту категорії «державне управління»

№	Автор	Визначення	Квінтесенція
1.	Авер'янов В.Б., Кубко Є.Б.	«Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси» [20, с. 65]	Організуючий вплив органів публічного управління щодо забезпечення виконання норм і правил, передбачених законодавством
2.	Ковбасюк Ю.В., Бакуменко В.Д.	«Державне управління (англ. governance) – діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою й суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [5, с. 157]	Коригуючий вплив органів державної влади щодо вироблення спільних інтересів суспільства та держави
3.	Битяк Ю.П.	« Державне управління – самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом». «Державне управління – це частина державної діяльності, що має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюють спеціальні органи (встановлюють посади), які діють у рамках законів і в межах своїх повноважень» [21, с. 8].	Реалізація посадовими особами керівництва в усіх сферах публічного управління. Здійснення виконавчої влади щодо реалізації завдань, функцій, інтересів держави
4.	Коломоєць Т.О.	«Державне управління – це вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що отримує вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її урегулювання відповідно до державних інтересів» [22]	Регулюючий вплив органів публічного управління на взаємодію держави та суспільства
5.	Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І.	«Державне управління – це підзаконна, юридично-владна діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, що спрямована на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у сферах економіки, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва» [23, с. 19]	Повноваження органів державної влади щодо розвитку суспільних відносин у сферах економіки, культури, політики
6.	Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Плугатар М.В., Співак М.В., Колпаков В.К.	«Державне управління – специфічна діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів), які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на спільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів» [24, с. 15].	Здійснення публічного управління уповноважених органів у правовому полі
7.	Малиновський В.Я.	Державне управління «можна визначити як багатогранну організуючу діяльність держави, яка здійснюється на основі та відповідно до чинного законодавства через	Діяльність органів влади щодо виконання чинного

чого та контрольного характеру; А.Б. Авер'янов наголошує на регулюючому впливі держави на об'єкти управління та суспільне їхнє середовище та створення умов для розвитку ефективної діяльності керованих об'єктів, не розкриваючи ці умови. У наведених визначеннях деякі вчені по-різному

Таблиця 2

Концептуалізація змісту категорії «державне регулювання»

№	Автор	Визначення	Квінтесенція
1.	Авер'янов А.Б.	«З огляду на аналіз правових актів застосовується не тільки в межах виконавчої влади та передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління. Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави та за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно» [3, с. 81].	Регулюючий вплив на об'єкти управління та суспільне їхнє середовище; створення умов для розвитку ефективної діяльності керованих об'єктів
2	Владіміров Т.О.	«Державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно містить закони, формальні та неформальні розпорядження й допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження. Це набір здійснюваних державними структурами заходів, спрямованими на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Воно містить закони та допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, що встановлюються державними й недержавними агентствами в рамках делегованих повноважень. Можна виділити дві сфери державного регулювання: тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення, та нетарифне (нецінове) регулювання, що охоплює соціальні та адміністративні аспекти» [28, с. 153].	Делегування державою державним структурам регуляторних повноважень набору заходів, спрямованих на контроль за поведінкою суб'єктів; цінове та нецінове регулювання
3.	Мороз В.М.	«Державне регулювання – сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин із метою стабілізації та пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик» [2, с. 148].	Регулюючий вплив на систему суспільно-економічних відносин; діяльність, спрямована на коригування роботи системи
4.	Борисов А.Б., Гревцов Ю.І., Козліхін І.Ю.	«Державне регулювання (англ. State regulation) – цілеспрямований вплив держави на організацію певної сфери життєдіяльності суспільства шляхом видання законів та інших нормативних правових актів, що визначають запропоновані державою правила діяльності у відповідній сфері. Державне регулювання передбачає, з одного боку, формування механізмів і стимулів певної організації діяльності, а з іншого – застосування заходів державного примусу до осіб, які порушують вимоги, виражені в правових актах [29, с. 129; 31].	Регулюючий вплив на систему шляхом видання законів, нормативно-правових актів і примусу їх виконання
6.	Малиновський В.Я.	«Державне регулювання – економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов» [11, с. 46].	Економічний метод державного управління, спрямований на стабілізацію та адаптацію системи до змінюваних умов

тлумачать дефініцію «державне регулювання»: «сукупність інструментів» (Т.О. Владіміров), «сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу» (В.М. Мороз), «вплив держави на організацію певної сфери життєдіяльності суспільства» (Ю.І. Гревцов, І.Ю. Козліхін), «економічний метод державного управління» (В.Я. Малиновський). На нашу думку, під академічним кутом зору більш змістовне тлумачення категорії «державне регулювання» надано В.М. Морозом. Наш вибір зумовлений тим, що вчений звернув увагу на форми, методи та напрями регулюючого впливу держави, їхню роль у впорядкуванні системи суспільно-економічних відносин, у стабілізації існуючої суспільно-політичної системи.

Отже, визначення державного регулювання, як і визначення державного управління, має достатній рівень теоретико-методологічного обґрунтування свого змісту, проте кожний учений має своє бачення на визначення цієї дефініції, що відкриває можливості для подальших наукових досліджень.

Беручи до уваги обраний нами предмет наукового пошуку, вважаємо за необхідне розглянути методи, які зазвичай використовуються у межах державного управління та державного регулювання. На переконання В.Д. Бакуменка та С.О. Кравченка, до методів державного управління належать такі [2, с. 398]:

- морально-етичні (засновані на зверненні до гідності, честі та совісті людини; їхнє завдання полягає у формуванні доброї психологічної обстановки, сприятливої для вирішення поставлених завдань);

- соціально-політичні (впливають на відповідні інтереси людей та їхніх угруповань, їхній статус у суспільстві, можливості самореалізації);

- економічні (зумовлені роллю економічних інтересів у житті суспільства та, відповідно, в управлінських процесах; вони використовують різноманітні економічні інструменти впливу);

- адміністративні (визначають поведінку та діяльність людей; їх зараховують до жорстких засобів впливу).

За твердженням В.Я. Малиновського, «методи державного управління численні та різноманітні, що пояснюється багатоманітністю управлінських функцій», і вчений тлумачить їх «як способи здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами та об'єктами управління. У такому розумінні до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуальні риси роботи управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що виступають

окремим виявом більш загального явища – методів управління» [31, с. 283].

На думку Т.О. Владімірова, «методи державного регулювання поділяють на дві групи: 1) «методи прямого впливу» (адміністративного характеру) і 2) «методи непрямого, (опосередкованого) впливу», до них належать «ті, що не прямо регламентують поведінку суб'єктів ринку, а через створення певного середовища для його діяльності, яке мотивує ту або іншу його поведінку» [28, с. 153–154].

На погляд М.С. Байнової, методи державного управління розкриваються через методи функціонування органів державної влади та методи забезпечення цілей і функцій державного управління. До методів функціонування органів державної влади вчений зараховує методи прямого або опосередкованого регулюючого впливу (наприклад, державний контроль), методи правового регулювання, метод переконання, метод публічного адміністрування й такі інші, а до методів забезпечення цілей і функцій державного управління – соціально-політичні, економічні, адміністративні, соціально-психологічні, методи морального впливу, ідеологічні, контрольні методи [32, с. 106].

На переконання А.Б. Борисова, Ю.І. Гревцова та І.Ю. Козліхіна, «методи та засоби державного регулювання становлять складну систему економічних, правових, організаційно-адміністративних, соціальних та інших заходів» («Великий юридичний словник», «Енциклопедія права») [29; 30].

З огляду на проведене нами дослідження можемо зробити попередні висновки щодо методів державного управління та державного регулювання:

- методи державного управління та державного регулювання не є тотожними: усе залежить від сили управлінського впливу, від масштабу діяльності органів державної влади;

- методи державно-управлінського впливу, незважаючи на різні класифікації, мають спільні, а інколи й тотожні риси, наприклад прямий та опосередкований вплив на об'єкти управління, економічні, правові, організаційно-адміністративні, соціальні та інші заходи.

Висновки. Проблематика знаходження єдності та протиріч змісту категорій «державне управління» та «державне регулювання» не вирішена та й не може бути вирішеною, адже категоріальний зміст відповідних дефініцій перебуває на стадії свого розвитку, що, з одного боку, ускладнює роботу вченого щодо вибору методів державного управління та державного регулювання, а з іншого – залишає місце для наукової творчості дослідників.

Серед перспективних напрямів щодо порушеної проблематики найбільш важливими, на наш погляд, є зміст таких, що пов'язані з розглядом об'єктів державно-управлінського впливу через призму тих чи інших методів державного управління та державного регулювання.

Список літератури:

1. Іжа М.М. Професіонали, озброєні доброю стратегією, долають усі перешкоди для процвітання України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса, 2015. Вип. 3 (63): спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. С. 24.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
4. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ, 2000. 328 с.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
6. Вербицька А.В. Інтеграція вищої освіти України в європейський освітньо-науковий простір: монографія. Чернігів, 2017. 2010 с.
7. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків, 2009. 176 с.
8. Домбровська С.М., Гусаров О.О., Дуднєва Ю.Е. Проблеми та перспективи розвитку державного управління: монографія. Харків, 2014. 172 с.
9. Методологія державного управління: словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.); за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ, 2004. 196 с.
10. Кондрашов О.М. Трансформація публічного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства та глобалізаційних процесів: вітчизняний та закордонний досвід: монографія. Київ, 2016. 624 с.
11. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
12. Мороз В.М. Мотиваційний механізм стимулювання трудового потенціалу України: державно-управлінський аспект: монографія. Харків, 2012. 408 с.
13. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / Авт. кол.; відпов. ред. – проф. Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ при Президентіві України, 1997. 448 с.
14. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: монографія: Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2005. 328 с.
15. Human Resource Management and Corporate Competitiveness Editor: Csaba Bálint ILLÉS, CSc Copyright, 2012. Gödöllő, Hungary. 420 p.
16. Bache I. Multi-level Governance in the European Union / in. Levi-Faur, D.(ed.) Oxford Handbook of Governance, Oxford: Oxford University Press, 2012. 238 p.
17. Hassel A. Multi-level governance and organized interests / in Enderlein H., Walti S. and Zurn M. (ed.) Handbook on Multi-level Governance. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2010. 320 p.
18. Zimmerman J. Decyzja administracyjna / in Miaskowska-Daszkievicz K. and Szmulik B. (ed.). Encyklopedia samorządu terytorialnego: The encyclopedia of local government. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business. 2010. 336 p.
19. Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: зб. мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 17–19 травня 2018 р.). Маріуполь, 2018. 284 с.
20. Кубко Є.Б. Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять. Адміністративне право України: у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2004. Т. 1. С. 63–67.
21. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків, 2010. 624 с.
22. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Т.О. Коломоець. Київ, 2008. 528 с.
23. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. Київ, 2005. 232 с.
24. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем): навч. посібник. / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир, М.В. Співак. Київ, 2015. 232 с.
25. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. Луцьк, 2000. 558 с.

26. Основи державного управління. Частина I / О.Ю. Висоцький, О. Є. Висоцька, Ю. П. Шаров. Дніпропетровськ, 2008. 52 с.
27. Текст лекцій з дисципліни «Державне та регіональне управління» (для студентів 2 курсу напряму підготовки 6.030601 «Менеджмент» денної форми навчання) / С.І.Чернов, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Харків, 2014. 140 с.
28. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: М.М. Іжа (співголова), В.Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.
29. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Москва, 2010. 848 с. URL: <https://jurisprudence.academic.ru/8330/>.
30. Гревцов Ю.И., Козлихин И.Ю. Энциклопедия права: учебное пособие. Москва, 2008. 772 с.
31. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
32. Байнова М.С., Медведева, Ю.С. Рязанцева. Основы государственного и муниципального управления. Москва, 2016. 459 с.

ДИАЛЕКТИКА ЕДИНСТВА И ПРОТИВОРЕЧИЙ СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИЙ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»

В статье приведены результаты сравнительного анализа категориального содержания государственного управления и государственного регулирования, конкретизировано содержание и практическая направленность методов государственного управления и государственного регулирования. Доказано, что содержание категорий «государственное управление» и «государственное регулирование» находится в диалектическом единстве и в противоречии, что предопределяет его открытость для дальнейших научных поисков. Важными перспективными направлениями относительно поднятой проблематики является содержание таких, которые связаны с рассмотрением объектов государственно-управленческого влияния через призму тех или иных методов государственного управления и государственного регулирования.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, методы государственного управления, методы государственного регулирования, компетенция органов государственной власти.

DIALECTICS OF UNITY AND CONTRADICTIONS IN THE CONTENTS OF “STATE MANAGEMENT” AND “STATE REGULATION” CATEGORIES

The article exposes the results of comparative analysis of categorical contents of state management and state regulation, clarifies the content and practical directedness of state management and state regulation. It has been proved that the contents of categories of “state management” and “state regulation” are in dialectical unity and simultaneously in contradiction that stipulates their openness for further scientific research. Important perspective directions as to the problematic concerned are the essence of those connected with the viewing of state management influence objects through the prism of certain methods of state management and state regulation.

Key words: state management, state regulation, methods of state management, methods of state regulation, state agencies' competency.

Джумеля В.В.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-АРХІТЕКТУРНІ ПОЛОЖЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ В УКРАЇНІ

Визначено базисні основи для формування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці. Запропоновано систему ефективних засобів і механізмів протидії тіньовій економіці в Україні, які нами систематизовані на такі групи: податкові, соціальні, інноваційно-інвестиційні, антикорупційні механізми. На цій основі обґрунтована необхідність формування інтегрованого механізму протидії тіньовій економіці, який є комплексною системою взаємодіючих і взаємопов'язаних засобів, методів, інструментів і заходів, за допомогою яких формуються відповідні умови для додержання законності та прозорості соціально-економічних відносин. Розроблено модель функціонування інтегрованого механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні, яка орієнтована, з одного боку, на зниження тиску проблемного питання ефективності державної політики протидії тіньовій економіці, з іншого – на формування стійких і раціональних зв'язків між суб'єктами механізму її реалізації на основі модернізації чинних інститутів та запровадження нових.

Ключові слова: державна політика, тіньова економіка, інтегрований механізм, мінімізація, засоби, органи державної влади.

Постановка проблеми. Механізм реалізації державної політики протидії тіньовій економіці є важливою складовою соціально-економічного розвитку країни. Завдяки його ефективному функціонуванню забезпечується ефективна реалізація Стратегії протидії тіньовій економіці. Тобто механізм протидії тіньовій економіці є складовою соціально-економічної політики держави.

Механізм реалізації державної політики протидії тіньовій економіці повинен мати чітку сферу застосування та відповідні складові. Цей механізм функціонує на державному рівні та охоплює всіх суб'єктів господарювання, а також окремі структури чи установи й організації, які забезпечують формування структурних підрозділів із боротьби з тіньовою економікою чи її безпосередніми складовими. Об'єктом механізму протидії тіньовій економіці є будь-які вияви тінізації економічних відносин суб'єктами господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування механізму державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки досліджувалось у наукових працях зарубіжних і вітчизняних учених, зокрема таких: Шнайдера Ф., Гутмана П., Гришової І.Ю., Наумова О.Б., Стоянової-Коваль С.С., Дяченка О.П., Галицького О.М., Гнатєвої Т.М., Воротіна В.Є.,

Мотренка В.Т., Митяй О.В., Кофмана Б.Я., Язлюка Б.О. та інших науковців [1–10].

На сучасному етапі розвитку національної економіки можна констатувати недостатність наукового обґрунтування дослідження процесів функціонування інтегрованого механізму державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки.

Постановка завдання. Головною метою цієї роботи є аналіз процесів функціонування механізму державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки та створення моделі функціонування інтегрованого механізму, що має перспективу застосування в реаліях української національної економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Унаслідок проведеного аналізу сучасного стану функціонування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці було виявлено комплекс недоліків, які згруповані нами за відповідними складовими у напрямі ідентифікації можливих заходів щодо його реформування.

1. Налагодження системи планування та прогнозування результативності механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці. Ця складова передбачає розроблення та реаліза-

цію стратегії протидії тіньовій економіці та проведення розрахунків відповідних показників. За результатами проведеного дослідження було виявлено неефективність існуючої стратегії боротьби із тіньовою економікою, адже спостерігається невідповідність планових обсягів із офіційними статистичними даними [1, с. 186].

2. Реформування методики оцінювання сучасного стану рівня вітчизняної тіньової економіки. У сучасних умовах аналіз показників рівня тіньової економіки в Україні проводиться Державною службою статистики України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та ґрунтується на спеціально розроблених методиках. Адже для ідентифікації рівня тіньової економіки використовуються Методичні рекомендації розрахунку рівня тіньової економіки, затверджені наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Однак унаслідок проведеного дослідження можна зробити висновки про недостатню ефективність такого підходу. Причинами цього є відсутність можливості в органів державної статистики комплексно охоплювати всі сфери господарювання, а саме: стихійну торгівлю, корупційні процеси, нелегальний ринок оренди майна та надання послуг без офіційної сплати податків тощо [2, с. 42].

3. Обґрунтування раціональності та оптимальності застосування відповідних норм і нормативів. Сьогодні норми та нормативи встановлюються Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, Національним банком України та відповідними міністерствами. До таких норм і нормативів зараховують норми обігових коштів, норми витрачання коштів у бюджетних установах, ставки заробітної плати, норми відрахувань до фондів соціального призначення та інші. Відповідно до Закону України «Про банки та банківську діяльність», НБУ встановлює обов'язкові для всіх комерційних банків економічні нормативи: мінімальний розмір статутного фонду, платоспроможність банку, показники ліквідності банку, максимальний розмір ризику на одного позичальника. У напрямі формування та використання норм і нормативів проводиться сукупність заходів НБУ, однак сьогодні їхня дія не є раціональною. Свідченням цього є нестійкість вітчизняної валюти, зниження золотовалютних запасів, стрімке збільшення обсягів зовнішньої заборгованості, що, у свою чергу, підтверджує недовіра до існуючих норм і нормативів в Україні [3, с. 44].

4. Особливості функціонування системи використання лімітів, встановлених Національним

банком України, Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України (обмеження обігу готівкових коштів, допустимої суми готівкових і безготівкових коштів під час проведення розрахунків за відповідний встановлений період, обмеження обміну та обігу валюти, ввезення/вивезення під час перетину кордону грошових коштів, ембарго тощо). Варто зазначити, що система лімітування як складова механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні є ефективною.

5. Налагодження системи резервування Національним банком України з метою покриття непередбачуваних витрат і стабілізації соціально-економічного стану країни в кризові періоди. Зарезультатами проведеного дослідження було встановлено, що сучасна політика формування резервів є не досить дієвою, адже сформованих резервів не вистачає на покриття потреб держави у кризові періоди та належну підтримку фінансово-кредитного сектору. Останніми роками спостерігається зменшення обсягів золотовалютних резервів, що є негативним явищем для України [4, с. 106].

6. Удосконалення системи стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання для проведення діяльності в легальному секторі економіки. До сучасних стимулів належать такі: зниження податкового навантаження, використання системи пільги для зайнятих у тій чи іншій галузі (особливо інноваційного спрямування), податкові канікули, проведення амністії капіталу, здобутого, відповідно, нелегальним чином. Обґрунтовано, що сьогодні система стимулів в Україні є не досить розвинутою та неефективною.

7. Модернізація системи використання санкцій, які застосовуються до фізичних та юридичних осіб, що порушили чинне законодавство за рішенням суду з ініціативи уповноважених органів. Система використання санкцій реалізується у вигляді штрафів, пені, обмежень різних рівнів, виключення зі списку держзакупівель тощо. У сучасних вітчизняних реаліях система санкцій є не досить дієвою, про що свідчать систематичні порушення [5, с. 93].

8. Виконання норм чинного законодавства, яке прийняте Верховною Радою України щодо управління виробничо-господарською та іншими видами діяльності суб'єктів господарювання. Для протидії тіньовій економіці нині в Україні прийнято Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового

знищення» від 14 жовтня 2014 р. Тому, на нашу думку, нормативно-правова база щодо протидії тіньовій економіці потребує вдосконалення.

9. Удосконалення системи контролю за дотриманням вимог функціонування суб'єктів економічних відносин. Контроль за механізмом реалізації державної політики протидії тіньовій економіці покладено на Спеціально уповноважений орган, Фінансову інспекцію України, Державну службу фінансового моніторингу України, Державну фіскальну службу України та Національний банк України [6, с. 74].

Унаслідок проведеного дослідження було зроблено такі проміжні висновки: сучасний механізм реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні виявився не досить ефективним, що призвело до підвищення рівня тінізації [7, с. 631].

Проведене дослідження сучасного стану, особливостей, причин і наслідків розвитку тіньової економіки в Україні, узагальнення світового досвіду сприяли розробленню ефективних засобів і механізмів протидії тіньовій економіці в Україні, які нами систематизовані на такі групи: податкові, соціальні, інноваційно-інвестиційні, антикорупційні механізми (табл. 1–4) [6, 8–10].

Отже, встановлено, що тіньова економіка чинить деструктивний вплив на розвиток країни, сповільнюючи надходження коштів до бюджету та погіршуючи інноваційно-інвестиційну привабливість вітчизняної економіки. Тому актуальною є проблема формування інтегрованого механізму протидії тіньовій економіці України, використовуючи соціально-економічні, інституційні та нормативно-правові інструменти (рис. 1).

Запропонований нами інтегрований механізм протидії тіньовій економіці орієнтований на зменшення витратності та зростання показників легальної економіки, що, у свою чергу, сприяє формуванню рівних умов для функціонування різних суб'єктів господарювання з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки та мінімізації ризиків тіньового сектору.

Механізм реалізації державної політики протидії тіньовій економіці, перш за все, становить комплекс динамічних елементів, які взаємодіють і визначають процес становлення та розвитку взаємовідносин між державою та суб'єктами господарювання. Основними суб'єктами механізму є інститути державної влади. Тобто інтегрований механізм реалізації державної полі-

Таблиця 1

Податкові засоби та механізми протидії тіньовій економіці в Україні

№	Тенденції	Засоби	Механізми	Очікувані результати
1	Низький рівень податкової культури платників податків та ухилення від податків шляхом використання офшорних зон	1. Формування сприятливих умов для розвитку вітчизняного підприємництва. 2. Удосконалення системи моніторингу офшорних зон.	1. Реєстрація власності й бізнесу із дотриманням принципу «єдиного вікна». 2. Інвентаризація всіх дозвільних документів і скасування тих, які є неефективними й ускладнюють роботу.	1. Активізація підприємницької діяльності. 2. Підвищення конкурентоспроможності країни, забезпечення цінової стабільності.
2	Зростання податкового тиску	1. Забезпечення системи оздоровлення вітчизняної податкової системи. 2. Формування та використання прозорої системи податкових стимулів.	1. Раціональний розподіл податкового тиску. 2. Використання прогресивної шкали оподаткування.	1. Усунення протиріч між платниками податків і фіскальними органами. 2. Активізація виробничої діяльності та насичення ринку вітчизняними товарами.
3	Неефективна система адміністрування податків і зборів	Налагодження системи оптимізації податкового адміністрування.	Запровадження однакових правил оподаткування для всіх суб'єктів і скорочення часу на податкове адміністрування.	Додаткові бюджетні надходження, які можна використати на соціальні виплати.
4	Відповідальність за несплату податків	Реформування системи покарання нечесних платників і легалізація тіньових доходів.	1. Адміністративні покарання у вигляді штрафу та економічна податкова амністія.	Додаткові надходження до бюджетів різних рівнів.

Джерело: запропоновано автором

Соціальні засоби та механізми протидії тіньовій економіці в Україні

№	Тенденції	Засоби	Механізми	Очікувані результати
1	Відсутність взаємозв'язку між податками та обсягами суспільних благ	Соціально-економічне обґрунтування балансу між фіскальною та регулюючою функціями податків.	Горизонтальне бюджетне вирівнювання та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.	Розвиток соціальної інфраструктури й підвищення рівня та якості життя населення.
2	Нелегальний ринок праці	Вдосконалення інституту соціального страхування та зменшення фіскального навантаження на фонд оплати праці.	Запровадження єдиного соціального внеску, поступове скорочення його розміру, зміна пропорційності сплати.	Пенсійна реформа. Запровадження загальнообов'язкового медичного страхування.
		Адекватна ціна праці та легалізація заробітних плат.	Введення індикативних заробітних плат і система фінансових штрафів для роботодавців за порушення трудового законодавства.	Збільшення надходжень до держбюджету та посилення контролю за легалізацією робочих місць і заробітних плат.
		Підвищення обізнаності громадян.	Активізація діяльності професійних спілок.	Формування середнього класу.

Джерело: запропоновано автором

Інноваційно-інвестиційні засоби та механізми протидії тіньовій економіці в Україні

№	Тенденції	Засоби	Механізми	Очікувані результати
1	Відсутність інвестиційної альтернативи «тіньовим» капіталам	Державна підтримка реалізації інноваційно-інвестиційних проектів у реальному секторі економіки.	Здешевлення кредитів шляхом компенсації суми відсоткових ставок за користування кредитами, залученими суб'єктами господарювання для фінансування інноваційно-інвестиційних проектів у реальному секторі економіки.	1. Прозорий і чіткий механізм ефективного використання коштів державного бюджету на реалізацію інноваційно-інвестиційних проектів. 2. Виробництво інноваційної, високотехнологічної продукції.
2	Міждержавна інтеграція тіньового сектору й суб'єктів тіньової економічної діяльності	Забезпечення відкритості реального сектору економіки.	Формування сприятливих умов для міжнародного обміну інвестиціями, товарами; підтримка діяльності нерезидентів.	1. Наповнення інвестиційного ресурсу для вітчизняної економіки. 2. Підвищення іміджу країни на міжнародній арені.

Джерело: запропоновано автором

Антикорупційні засоби та механізми протидії тіньовій економіці в Україні

№	Тенденції	Засоби	Механізми	Очікувані результати
1	Відсутність стабільного законодавства та дублювання державних функцій	Забезпечення дієздатності влади.	Контроль над виконавчою владою, а потім – встановлення контролю над всією системою влади.	1. Налагодження контакту із суспільством, що є передумовою економічної стабільності в країні. 2. Посилення ролі громадянського суспільства.
2	Корупція, лобіювання власних інтересів і підкуп чиновників	Жорсткі санкції за корупцію та рейдерство.	1. Максимальна прозорість дій усіх ланок державного апарату. 2. Вдосконалення методів вирішення юридичних проблем (усунення дій в «обхід закону»).	1. Розроблення цивілізованої системи лобізму. 2. Ефективна судова система.
		Мінімізація державного регулювання різних сфер життя.	Скорочення кількості державних службовців та обов'язкове декларування доходів і витрат чиновниками та членами їхніх сімей.	Децентралізація органів державної влади та оптимізація структури й чисельності державних службовців.

Джерело: запропоновано автором

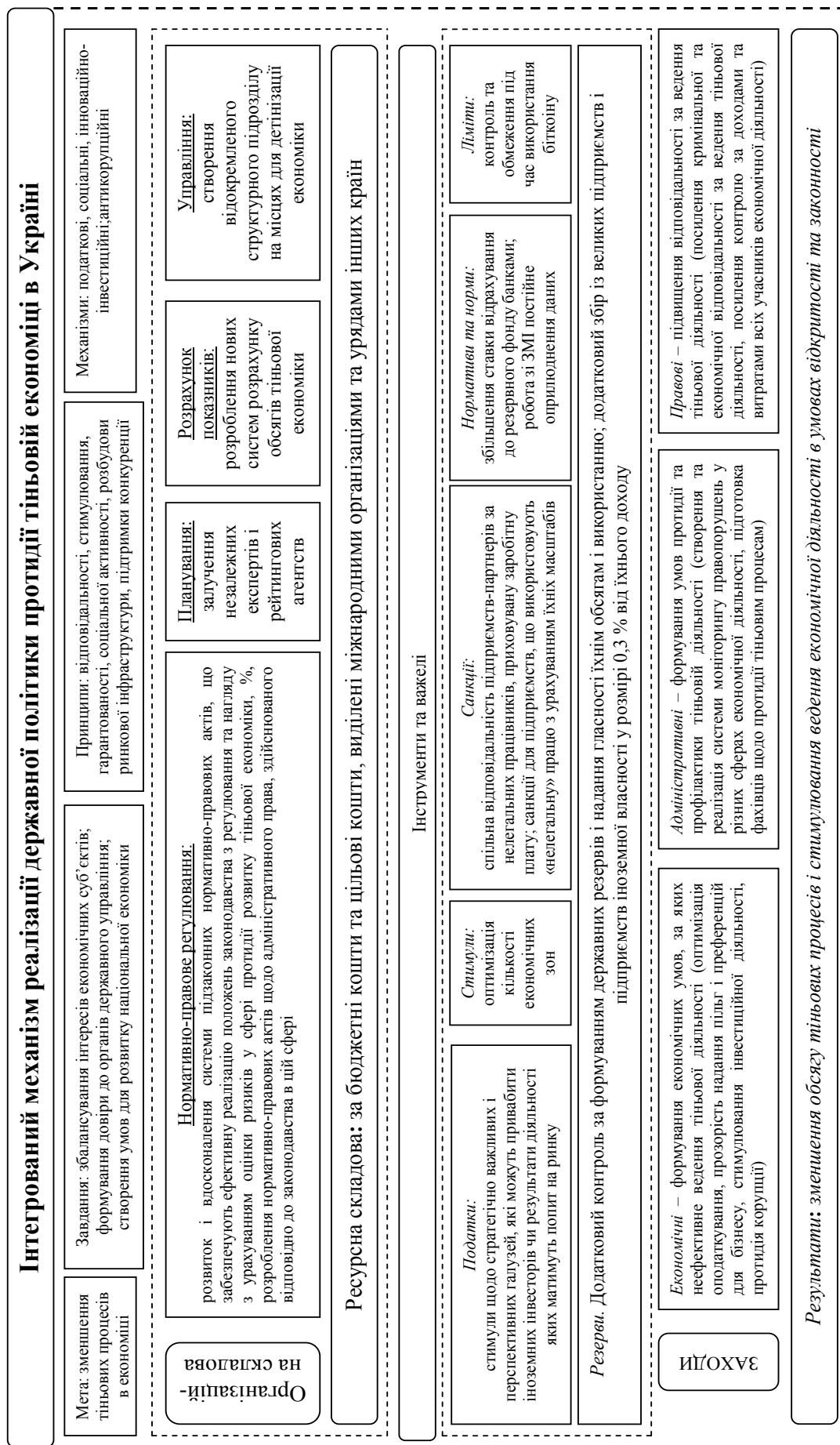


Рис. 1. Концептуальні складові інтегрованого механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні

Джерело: розроблено автором

тики протидії тіньовій економіці є комплексною системою взаємодіючих і взаємопов'язаних засобів, методів, інструментів і заходів, за допомогою яких формуються відповідні умови для додержання законності та прозорості соціально-економічних відносин. Запропонований нами механізм базується на таких параметрах:

1) всебічний та оптимальний моніторинг соціально-економічних відносин в Україні у напрямі ідентифікації та прогнозування екзогенних й ендогенних загроз функціонуванню легального сектору економіки;

2) розроблення порогових, гранично-допустимих значень показників соціально-економічного розвитку країни, недотримання яких призведе до нестабільності економічних відносин;

3) функціонування органів державної влади, на які покладено функції щодо виявлення та запобігання розвитку тіньової економіки та забезпечення пріоритетних напрямів соціально-економічної політики.

Висновки. Отже, інтегрований підхід до функціонування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці передбачає, що

необхідно враховувати сучасний стан соціально-економічних відносин у країні, а сама модель повинна мати чітко окреслені елементи, схему їхньої дії та взаємодії. Використання запропонованої моделі функціонування механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці в Україні передбачає взаємозв'язок цілей і завдань кожного рівня, обираючи оптимальні шляхи реалізації рішень із метою дотримання вигідних умов і врахування соціально-економічних інтересів усіх зацікавлених сторін.

До основних стратегічних цілей інтегрованого механізму реалізації державної політики протидії тіньовій економіці запропоновано зарахувати такі: нормативно-правове забезпечення, налагодження ефективної системи нагляду за фінансовими операціями в країні, налагодження взаємовідносин Дерфінмоніторингу України та інших органів державної влади, удосконалення системи міжнародного співробітництва, підвищення рівня кваліфікації фахівців, які забезпечують реалізацію механізму, розроблення ефективної системи оцінювання проведених заходів із протидії тіньовій економіці.

Список літератури:

1. Гришова І.Ю., Дяченко О.П. Дієвість механізмів державного управління в сфері протидії тіньовій економіці в Україні. *Право та державне управління*. 2016. № 3. С. 183–189.
2. Дяченко О.П. Імплементція зарубіжного досвіду щодо формування антикорупційної політики України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 17. С. 17–20.
3. Гришова І.Ю., Наумов О.Б., Давидюк О.О. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі. *Український журнал прикладної економіки*. 2016. Т. 1. № 2. С. 36–49.
4. Гришова І.Ю., Красноруцький О.О. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки. *Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал*. 2015. № 4 (4). С. 40–46.
5. Дяченко О.П. Основні напрями та етапи державної політики протидії розвитку тіньової економіки в Україні. *Інвестиції: практика і досвід*. 2018. № 1. С. 104–107.
6. Наумов О.Б., Жилияєв І.Б., Наумова Л.М. Інституційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 5. С. 89–95.
7. Дяченко О.П. Структурно-функціональний аналіз механізмів державного регулювання процесів протидії розвитку тіньової економіки в Україні. *Інвестиції: практика і досвід*. 2018. № 6. С. 71–75.
8. Митяй О.В., Хлистуєн О.А. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами Глобальні та національні проблеми економіки. *Вип. № 2. Грудень 2014 р. Миколаїв*. С. 630–633.
9. Shabatura T., Grishova I, Galitsky A, Stoyanova-Koval S. Financial mechanism of economic security company. The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference “Science and Society” held SCIEURO in London 20-21 March 2013. P. 160–180.
10. Гришова І.Ю., Гнатєва Т.М. Проблеми формування інноваційної системи України. *Інноваційна економіка*. 2012. № 12. С. 54–62.

ОРГАНИЗАЦИОННО-АРХИТЕКТУРНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ В УКРАИНЕ

Определены базисные основы для формирования механизма реализации государственной политики противодействия теневой экономике. Предложена система эффективных средств и механизмов противодействия теневой экономике в Украине, которые нами систематизированные на такие группы: налоговые, социальные, инновационно-инвестиционные, антикоррупционные механизмы. На этой основе обоснована необходимость формирования интегрированного механизма противодействия теневой экономике, который является комплексной системой взаимодействующих и взаимосвязанных средств, методов, инструментов и мероприятий, с помощью которых формируются соответствующие условия для соблюдения законности и прозрачности социально-экономических отношений. Разработана модель функционирования интегрированного механизма реализации государственной политики противодействия теневой экономике в Украине, которая ориентирована, с одной стороны, на снижение давления проблемного вопроса эффективности государственной политики противодействия теневой экономике, а с другого – на формирование стойких и рациональных связей между субъектами механизма ее реализации на основе модернизации действующих институтов и внедрения новых.

Ключевые слова: государственная политика, теневая экономика, интегрированный механизм, тенезация, средства, органы государственной власти.

ORGANIZATIONAL AND ARCHITECTURAL PROVISIONS OF THE FUNCTIONING OF MECHANISM FOR THE REALIZATION OF THE STATE POLICY OF COUNTERACTION OF THE SHADOW ECONOMY IN UKRAINE

The basic principles are defined to form the mechanism for implementing a policy of counteraction to the tiny economy. We propose a system of means and mechanisms of counteraction to the tiny economy in Ukraine, which we systematize to the following groups: tax mechanisms, social, innovation-investment, anti-corruption. On this basis, the necessity of forming an integrated mechanism of counteraction to the tiny economy, which is a complex system of interacting and interrelated interactions, methods, instruments and sources, is used to form the corresponding conditions for the addition of the contextual and transparent socioeconomic relations. The model of the functioning of the integrated mechanism for implementing the state policy of counteraction to the shadow economy in Ukraine is developed, which, on the one hand, is aimed at reducing the pressure of the problem issue of the effectiveness of the state policy of counteraction to the shadow economy, on the other – on the formation of stable and rational connections between the subjects of its mechanism implementation on the basis of modernization of existing institutes and the introduction of new ones.

Key words: state policy, shadow economy, integrated mechanism, shadowing, means, bodies of state power.

Корчевний А.І.

Державна служби України
з лікарських засобів та контролю за наркотиками

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН І ПРЕКУРСОРІВ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено еволюцію розвитку нормативно-правового забезпечення державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні, розглянуто історичні етапи його формування в національному законодавстві, з'ясовано взаємозв'язки та закономірності його становлення, що набуває особливого значення як механізмів вироблення ефективних шляхів удосконалення державної політики у зазначеній сфері.

Ключові слова: публічне управління, державне регулювання, державний контроль, державна політика, сфера охорони здоров'я, сфера обігу наркотичних речовин, контроль у сфері обігу наркотичних засобів.

Постановка проблеми. Побудова правової, демократичної, соціальної держави, що закріплено Конституцією України, вимагає неухильного дотримання органами державної влади та їхніми посадовими особами прав і свобод людини й громадянина, забезпечення законності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Однак поширення наркоманії як у світі, так і в Україні є однією з найгостріших суспільних проблем, не вирішення якої призводить до заподіяння шкоди здоров'ю людини. За таких умов важлива роль відводиться підвищенню ефективності державної політики з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, його механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про важливість наукового пошуку у сфері державного управління охороною здоров'я загалом і з питань регулювання обігу наркотичних засобів зокрема свідчать численні праці українських науковців, таких як М. Білинська, Ю. Вороненко, Ю. Барабаш, З. Гладун, В. Загородній, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Мегедь, В. Москаленко, О. Музичук, А. Нагорна, В. Пономаренко, Я. Радиш, І. Рожкова, І. Солоненко, та інших дослідників.

Постановка завдання. З метою ґрунтовного вивчення розвитку нормативно-правового забез-

печення державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів доцільно детально розглянути історичні етапи його формування в законодавстві з метою з'ясування різних взаємозв'язків і закономірностей його еволюційного розвитку, що надасть можливість вироблення ефективних шляхів удосконалення державної політики в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок розвитку національного законодавства з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів пов'язаний із розпадом СРСР і проголошенням незалежності України. Заслугує на увагу те, що за десятиліття, що передувало 1990 р., чисельність осіб, які допускали немедичне споживання наркотичних засобів і психотропних речовин, а також хворих на наркоманію й тих, що перебували на обліку в установах МОЗ СРСР, збільшилася більше ніж удвічі. Особливу тривогу стало викликати поширення наркоманії серед молоді. У загальній кількості наркоспоживачів, що перебували на обліку, майже дві третини становили особи віком до 30-ти років. Із 1986 р. по 1990 р. у СРСР було виявлено понад 220 тис. осіб, які споживають наркотичні засоби або психотропні речовини без медичних на те показань [1, с. 72].

Із прийняттям 16 серпня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та проголо-

шенням її курсу на побудову правової й демократичної держави було окреслено пріоритети розвитку й гарантування прав і свобод, передбачених Конституцією й нормами міжнародного права (зокрема, право на охорону здоров'я) [2].

У цей період деякий час регламентація державного контролю за обігом наркотичних засобів здійснювалася за допомогою нормативно-правових актів колишнього СРСР. У 1991 р. Україною ратифіковано Міжнародну конвенцію 1988 р. На необхідність контролювати не тільки обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, але й речовин, використовуваних під час їх виготовлення, вказувалось у її ст. 12 [3].

Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ встановлено загальні правові, організаційні, економічні й соціальні засади охорони здоров'я населення, а також вирішувалося питання надання йому якісної медичної допомоги [4]. Прийняті закони України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-ХІІ [5] і «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 р. № 3116-ХІІ [6] мали загальний вплив на регламентацію діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів.

В останнє десятиліття ХХ ст. в Україні спостерігається небувалий стрибок наркотизації населення, який набув украй небезпечних масштабів для суспільства, особливо для молодого покоління, оскільки офіційна чисельність споживачів наркотичних засобів і психотропних речовин зросла в десятки разів [1, с. 73].

Наприклад, у 1993 р. Рада національної безпеки при Президентові України ухвалила рішення «Про стан боротьби з розповсюдженням наркотиків в Україні», на підставі якого було створено Комітет з контролю за наркотиками при МОЗ України, зареєстровано МККН ООН як спеціально уповноважений компетентний орган у сфері контролю за обігом в Україні наркотичних засобів і як складову частину міжнародної системи контролю за обігом контрольованих речовин, закріпленої низкою Конвенцій ООН [7].

Постановою КМ України у 1993 р. затверджено Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 рр. [8].

Цього ж року іншою постановою КМ України було створено Національну координаційну раду з боротьби з наркоманією при КМ України, до складу якої входили представники всіх органів центральної державної влади, діяль-

ність яких пов'язана з обігом наркотичних засобів [9].

Крім того, 30 жовтня 1993 р. у складі кримінальної міліції МВС України створено Управління з боротьби з незаконним обігом наркотиків, а з 2 лютого 1994 р. такі підрозділи з'явилися в областях, у містах Києві й Севастополі.

Отож державний контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у період з 1990 р. по 1994 р. характеризувався формуванням системи суб'єктів держконтролю в досліджуваній сфері.

Наступний етап розвитку державної політики з питань контролю за обігом наркотичних засобів відбувається з прийняттям першого в Україні спеціалізованого законодавчого акта в досліджуваній сфері – Закону «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів» від 15 лютого 1995 р., введеного в дію постановою Верховної Ради України [10].

Цей Закон з урахуванням міжнародних зобов'язань України регулював суспільні відносини у сфері обігу зазначених засобів, речовин, їхніх аналогів і прекурсорів, визначав повноваження органів виконавчої влади, права й обов'язки юридичних осіб і громадян, які беруть участь у такому обігу на території України. Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 15 лютого 1995 р. № 62/95–ВР окреслив систему заходів, спрямованих проти незаконного обігу в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і зловживання ними, а також права й обов'язки юридичних осіб і громадян за цим Законом [11, с. 62].

Спільним наказом МВС, СБ, Генеральної прокуратури й МОЗ, Мініюсти й Верховного Суду України від 27 червня 1995 р. № 437 затверджено Інструкцію про порядок знищення вилучених із незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, використання яких у законному обігу визнано недоцільним, а також обладнання для їх виготовлення [12].

Положеннями постанови КМ України «Порядок ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 3 лютого 1997 р. № 146 [13] закріплювалося таке: а) видача дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з її території наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів підприємствами, установами та організаціями за наявності у них

ліцензії на здійснення відповідних видів діяльності в досліджуваній сфері, а також б) порядок видачі дозволів на право транзиту вказаних речовин через територію України. Імпорт та експорт наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюються такими підприємствами за умови одержання дозволу на кожну окрему операцію, який видається Держлікслужбою України.

У 2000 р. Уряд Латвійської Республіки й КМ України уклали договір про те, що на підставі свого національного законодавства має здійснюватися погодження оперативних заходів, спрямованих на перекриття каналів контрабанди наркотиків та обмін даними й досвідом стосовно їхніх методів (ст. 4) [14].

У 2000–2003 рр. були прийняті закони України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. №1775-III [15], Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV [16], Цивільний кодекс України від 16 січня 2003р. № 435-IV [17], Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. [18], які здійснили певний вплив на формування державної політики у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Програма реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 рр. [19], підписана у 2003 р. постановою КМ України, передбачала: а) створення сучасного міжвідомчого автоматизованого банку даних, пов'язаного з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; б) забезпечення стабільного функціонування й удосконалення наркологічних закладів; в) удосконалення системи контролю у зазначеній сфері, зокрема культивування наркотиковмісних рослин, недопущення їх відпливу в незаконний обіг і здійснення ефективного контролю в цій царині згідно з узятими Україною зобов'язаннями перед міжнародною спільнотою.

Наказом МОЗ України від 16 лютого 2004 р. № 86 затверджено Порядок проведення експертизи документів, що подаються для видачі сертифікатів на ввезення в Україну й вивезення з її території наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Дія цього документа поширюється на всіх суб'єктів господарювання незалежно від їхніх форм власності й підпорядкування, які подають документи для видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з її території зазначених засобів, речовин і прекурсорів.

Модельним законом про наркотичні засоби, психотропні речовини та їхні прекурсорів від 16 листопада 2006 р., прийнятим на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД, встановлено правові й організаційні засади державної політики у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їхніх прекурсорів, організації протидії їх незаконному обігу й організації профілактики наркоманії [20].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V містить правові й організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, перелік повноважень органів держнагляду (контролю), їхніх посадових осіб, права, обов'язки й відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення цієї процедури [21].

Розпорядженням КМ України від 28 серпня 2013 р. № 735-р схвалено «Стратегію державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р.». Нею передбачається, що система контролю за обігом наркотиків і доступу до наркотичних лікарських засобів вибудовується на нових принципах і засадах розумної самодостатності режимних заходів, скасування надмірних адміністративних обмежень з одночасним забезпеченням надійності контролю [22].

Варто зазначити, що процес реорганізації органів держконтролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розпочатий у 1993 р., продовжено у 2010–2011 рр. й у 2014–2016 рр.

Активна реорганізація суб'єктів державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів продовжена у 2014–2016 рр. Наприклад, постановою КМ України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» прийнято рішення про утворення Державної служби України з лікарських засобів і контролю за наркотиками шляхом злиття Державної служби України з лікарських засобів і Державної служби України з контролю за наркотиками. На новостворену Держлікслужбу покладалися функції з реалізації державної політики, виконання яких раніше було покладено на органи, що припиняють свою діяльність. А повноваження із забезпечення формування державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів, протидії їх неза-

конному обігу, координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань покладалася на МОЗ України [23].

У Законі України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII закріплювалося, що поліція має повноваження щодо приймання, зберігання й знищення наркотичних засобів або психотропних речовин у визначених законом межах [24].

Цього ж року був утворений Департамент протидії наркозлочинності Нацполіції України, однією з функцій якого є забезпечення заходів контролю за легальним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також за дотриманням установлених правил посіву й вирощування маку й конопель для промислових цілей.

Висновки. Отже, чинне законодавство країни керується Конституцією України, законами України «Про наркотичні засоби, психотропні

речовини і прекурсорів», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», нормативно-правовими актами органів виконавчої влади, що узгоджуються з ієрархією нормативно-правових актів і загальнотеоретичними підходами у правовому регулюванні. Однак існуючою проблемою є наявність у законодавстві прогалин і недоліків, що призводить на практиці до неоднозначного тлумачення його норм і не дає змоги належним чином врегулювати відносини у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Доцільно зауважити, що у вищезгадані періоди розвитку законодавства України в досліджуваній сфері так і не вдалося суттєво вплинути на наркоситуацію та зупинити зростання чисельності наркозалежних осіб і правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Список літератури:

1. Ступник Я.В. Антинаркотичне законодавство в світлі трансформації політики протидії наркозлочинності. Науковий вісник Національного Ужгородського університету. Серія «Право». 2015. Вип 31. Т. 3. С. 70–74.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст. 429.
3. Про ратифікацію Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: постанова Верховної Ради УРСР від 25 квітня 1991 р. № 1000-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 24. Ст. 277.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
5. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.
6. Про охорону прав на сорти рослин: Закон України від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 21. Ст. 218.
7. Державна служба України з контролю за наркотиками 1993–2012 рр.: коротка істор. довідка. URL: <http://narko.dls.gov.ua/index.php/nasha-istoriya> (дата звернення: 11.04.2018).
8. Про Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 рр.: постанова КМ України від 14 грудня 1993 р. № 1034. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1034-93-%EF> (дата звернення: 11.04.2018).
9. Про Національну координаційну раду боротьби з наркоманією при Кабінеті Міністрів України: постанова КМ України від 13 травня 1993 р. № 343. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/343-93-%D0%BF> (дата звернення: 11.04.2018).
10. Про введення в дію Закону України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів»: постанова Верховної Ради України від 15 лютого 1995 р. № 61/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 61.
11. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Закон України від 15 лютого 1995 р., № 62/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 62.
12. Про затвердження Інструкції про порядок знищення вилучених із незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, використання яких в законному обігу визнано недоцільним, а також обладнання для їх виготовлення: наказ МВС, СБУ, Генпрокуратури, МОЗ, Мінюсту, Верховного Суду України від 27 червня 1995 р. № 437. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1033.115.0> (дата звернення: 26.05.2018).
13. Про затвердження Порядку видачі дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: постанова КМ України від 3 лютого 1997 р. № 146. Офіційний вісник України. 1997. № 6. С. 78.

14. Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про співробітництво в боротьбі з тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та організованою злочинністю: міжнар. док. від 24 лютого 2000 р. URL: <http://www.narko.gov.ua/index.php/subjects-obigu/pravova-baza> (дата звернення: 28.05.2018).

15. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р., № 1775-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.

16. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

17. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.

18. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

19. Про затвердження Програми реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 рр.: постанова КМ України від 4 червня 2003 р. № 87. Офіційний вісник України. 2003. № 24. Ст. 1133.

20. Модельний закон для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав про наркотичні засоби, психотропні речовини і їх прекуртори: міжнар. док. від 16 листопада 2006 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_g21 (дата звернення: 02.06.2018).

21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р., № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

22. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року: розпорядження КМ України від 28 серпня 2013 р. № 735-р. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2829.

23. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова КМ України від 10 вересня 2014 р. № 442. Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.

24. Про національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ И ПРЕКУРСОРОВ В УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье исследована эволюция развития нормативно-правового обеспечения государственного регулирования и контроля в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в Украине, рассмотрены исторические этапы его формирования в национальном законодательстве, установлены взаимосвязи и закономерности его становления, что приобретает особое значение как механизмов выработки эффективных путей совершенствования государственной политики в указанной сфере.

Ключевые слова: *публичное управление, государственное регулирование, государственный контроль, государственная политика, сфера здравоохранения, сфера оборота наркотических веществ, контроль в сфере оборота наркотических средств.*

FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE REGULATION AND CONTROL IN THE SPHERE OF TURNOVER OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES AND PRECURSORS IN UKRAINE: LEGAL ASPECT

The article examines the evolution of the development of regulatory and legal support for state regulation and control in the sphere of trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors in Ukraine, examines the historical stages of its formation in national legislation, establishes interrelations and patterns of its formation, which is of particular importance as mechanisms for developing effective ways to improve public policy in this area.

Key words: *public administration, state regulation, state control, state policy, healthcare sphere, sphere of narcotic drugs turnover, control in the sphere of narcotic drugs turnover.*

УДК 351:656

Крихтіна Ю.О.

Український державний університет залізничного транспорту

Семенцова О.В.

Український державний університет залізничного транспорту

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

Встановлено, що на сучасному етапі розвитку залізничного транспорту постає нагальна потреба вдосконалення системи адміністративного управління та державного регулювання галузі. Проаналізовано основні положення Закону «Про залізничний транспорт України» у новій редакції, що стосуються державного регулювання сфери залізничного транспорту. З'ясовано, що введення в дію Закону забезпечить такі перспективи: підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури, тарифи та їхні функції. Визначено, що головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: державне регулювання, залізничний транспорт, центральні органи виконавчої влади, система державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Перетворення, що відбуваються на транспорті, які обумовлені програмою структурної реформи залізничного транспорту, повинні не тільки підвищити ефективність роботи залізниць, створити конкурентний ринок залізничних перевезень, але й забезпечити необхідний рівень державного планування, регулювання та контролю в цій галузі, однієї з найбільш значимих в економіці країни.

Застарілі методи регулювання залізничної галузі не відповідають сучасним умовам і стримують розвиток конкуренції на ринку залізничних перевезень.

З метою підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, групою народних депутатів на чолі з В.М. Остапчук запропоновано транспортний законопроект № 7316 «Про залізничний транспорт України» [1], який зареєстровано 17 листопада 2017 р. та підтримано Комітетом Верховної Ради Укра-

їни з питань транспорту 16 травня 2018 р. Законопроект є революційним у транспортній галузі, завдяки чому Українська залізниця буде спроможна отримати свої базові закони, на основі яких зможе розвиватись далі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Істотний внесок у розвиток теорії та методології державного регулювання та адміністративного управління залізничним транспортом України зробили такі вітчизняні дослідники: Гнатенко Л.А. [2], Гудкова В.П. [3], Матвієнко В.В. [4], Овчиннікова В.О. [5], Пінчук О.П. [6], Тимоха Д.А. [7]. Проте складність і неоднозначність проблем державного регулювання у сфері залізничного транспорту визначає необхідність проведення подальших досліджень у цій площині.

Постановка завдання. Метою статті є визначення перспектив державного регулювання у сфері залізничного транспорту на підставі положень проекту закону «Про залізничний транспорт України».

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливістю поточного періоду є той факт, що структурна реформа залізничного транспорту збі-

гається з реалізацією адміністративної реформи, метою якої є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, зокрема й із державного регулювання транспортних процесів.

Під час адміністративної реформи створюються три рівні центральних органів виконавчої влади: перший – міністерства (центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику) із правостановлюючими функціями; другий – інші центральні органи виконавчої влади з функціями

нагляду й контролю за виконанням законів і нормативно-правових актів; третій – місцеві органи виконавчої влади з функціями правозастосування.

Кабінет Міністрів України як уряд очолює систему органів виконавчої влади, спрямовує та координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади. На залізничному транспорті центральним органом виконавчої влади є Міністерство інфраструктури України, якому підпорядковане ПАТ «Укрзалізниця». Станом на 1 січня 2018 р. у структурі ПАТ «Укрзалізниця» створено 34 філії, з яких 6 – регіональних (на базі майно-

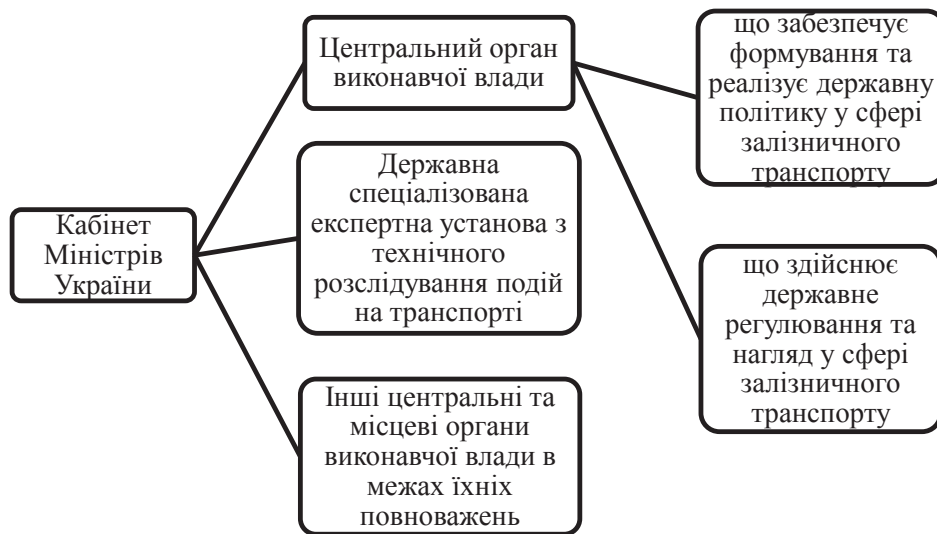


Рис. 1. Структура органів державного регулювання у сфері залізничного транспорту

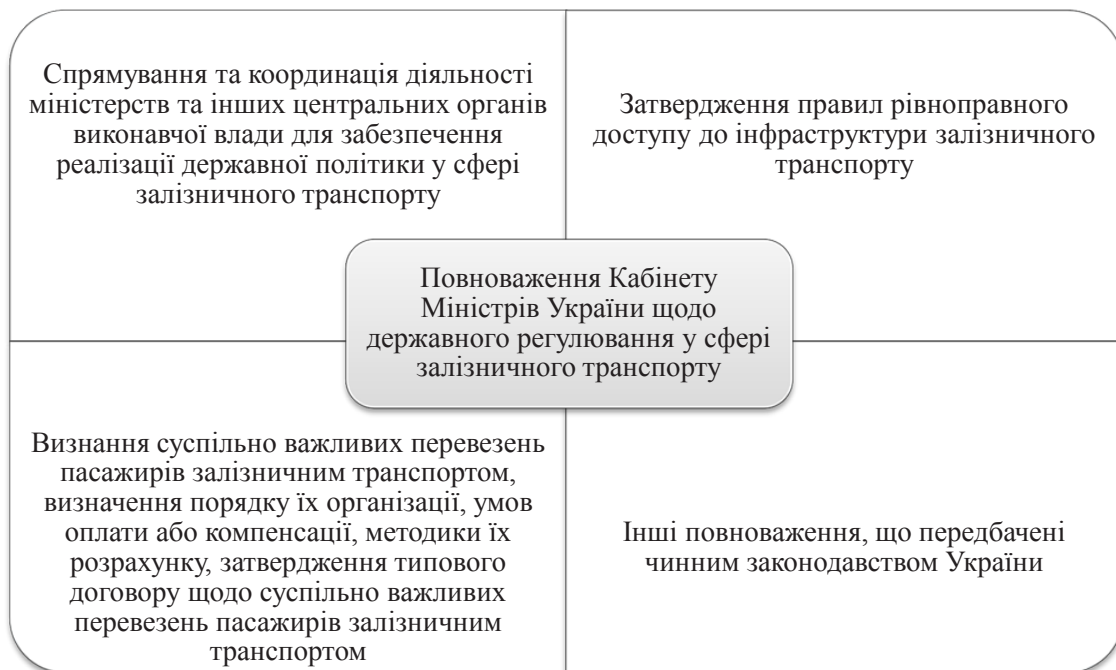


Рис. 2. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо державного регулювання у сфері залізничного транспорту

вих комплексів залізниць) і 28 – функціональних (на базі майнових комплексів підприємств, реорганізованих шляхом злиття відповідно до Закону 4442 та постанови № 200, а також 2 представництва товариства), що забезпечують перевезення вантажів і пасажирів.

На сучасному етапі розвитку залізничного транспорту постає нагальна потреба вдосконалення системи адміністративного управління та державного регулювання галузі.

З цією метою розроблено нову редакцію Закону «Про залізничний транспорт України».

Законопроект презентує нову модель ринку залізничних перевезень, аналогічну європейським залізничним системам. Його ціллю є вдосконалення ринкових механізмів господарювання на залізничному транспорті, побудова нової структури взаємовідносин учасників перевізного процесу. У законопроекті закріплено чіткі та рівні для всіх правила ведення господарської діяльності на ринку залізничних перевезень. Також законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури,

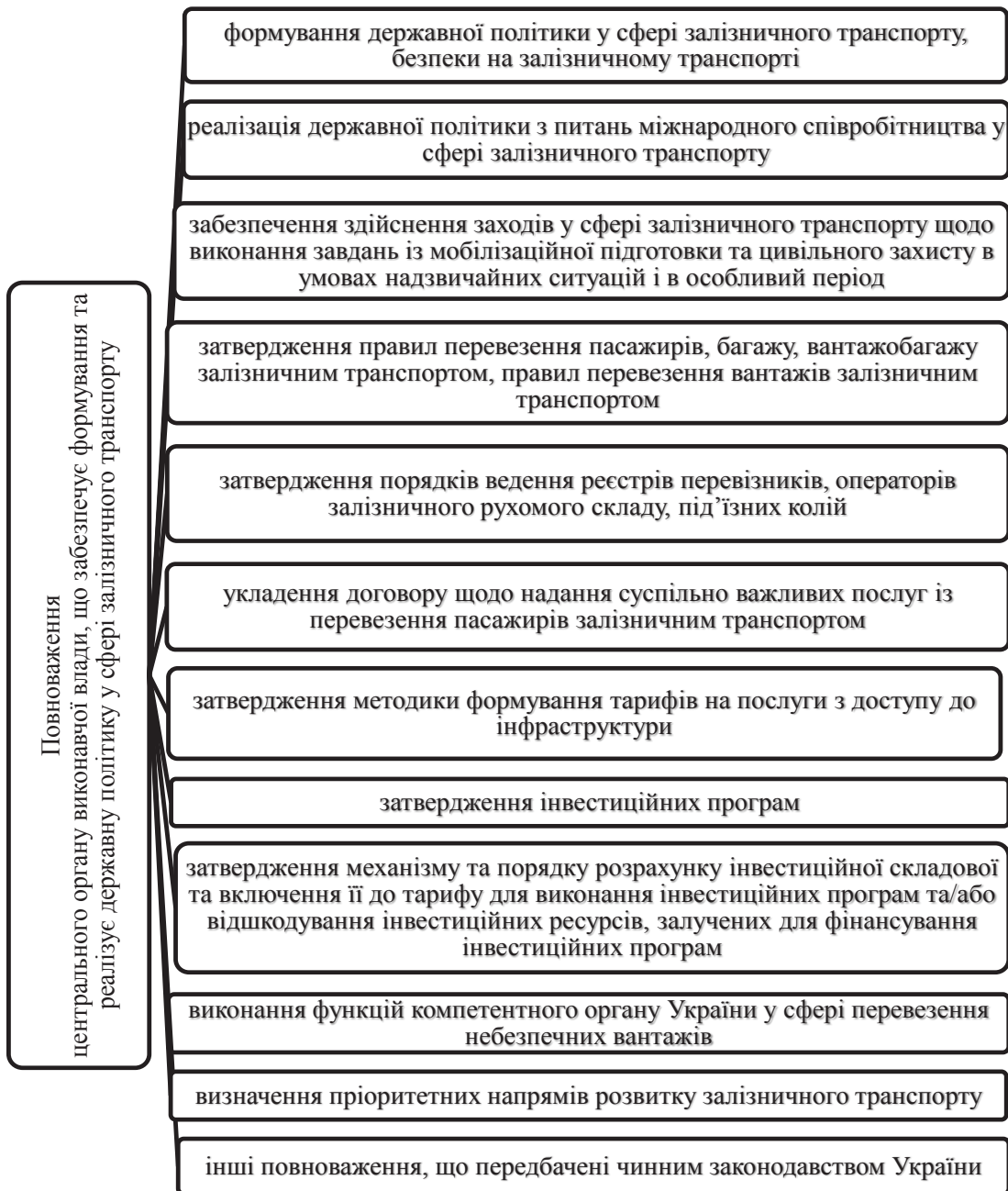


Рис. 3. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту

тарифи та їхні функції. Головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу, імплементація яких передбачена Угодою про асоціацію, що дасть змогу підвищити рівень безпеки перевезень в умовах розвинутої конкуренції на ринку залізничних перевезень. У зв'язку з цим законопроект визначає основи державного регулювання у сфері залізничного транспорту та спрямований на врегулювання відносин із місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Розглянемо основні положення законопроекту, що стосуються державного регулювання сфери залізничного транспорту.

Державну політику у сфері залізничного транспорту здійснює Кабінет Міністрів України через: 1) центральний орган виконавчої влади, на який покладено функції забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту; 2) центральний орган виконавчої влади, на який покладено функції здійснення державного регулювання та нагляду в галузі; 3) державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті; 4) інші центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах їхніх повноважень (рис. 1).

Розвиток залізничного транспорту України здійснюється на основі програм розвитку залізничного транспорту на відповідний період, які затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту [1].

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо державного регулювання у сфері залізничного транспорту наведено на схемі (рис. 2).

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, виступає Міністерство інфраструктури України, безпосередньо Департамент державної політики в галузі залізничного транспорту, повноваження якого зображено на схемі (рис. 3).

Цей центральний орган виконавчої влади має право отримувати від учасників ринку інформацію, необхідну для виконання ним своїх повноважень, відповідно до положень законопроекту.

Державне регулювання та нагляд на ринку залізничного транспорту передбачено здійснювати окремим центральним органом виконавчої влади у межах повноважень, що визначені законопроектом та іншими актами законодавства.

Основні завдання центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту наведено на схемі (рис. 4):

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, наведено на схемі (рис. 5), а його права на рис. 6.

Вказані повноваження та права можуть бути повністю чи частково покладені на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту за рішенням Кабінету Міністрів України, а також на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті за



Рис 4. Основні завдання центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту

рішенням Кабінету Міністрів України з урахуванням прийнятих стратегії та програми [1].

Фінансування центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, його центрального апарату та територіальних органів передбачено здійснювати за кошт надходження до спеціального фонду Державного бюджету

України внесків на регулювання, які сплачуються учасниками ринку залізничних перевезень.

Внески на регулювання зараховуються до доходів спеціального фонду Державного бюджету України, не підлягають вилученню та використовуються тільки за цільовим призначенням. Цей центральний орган виконавчої влади затверджує свій кошторис після погодження його про-

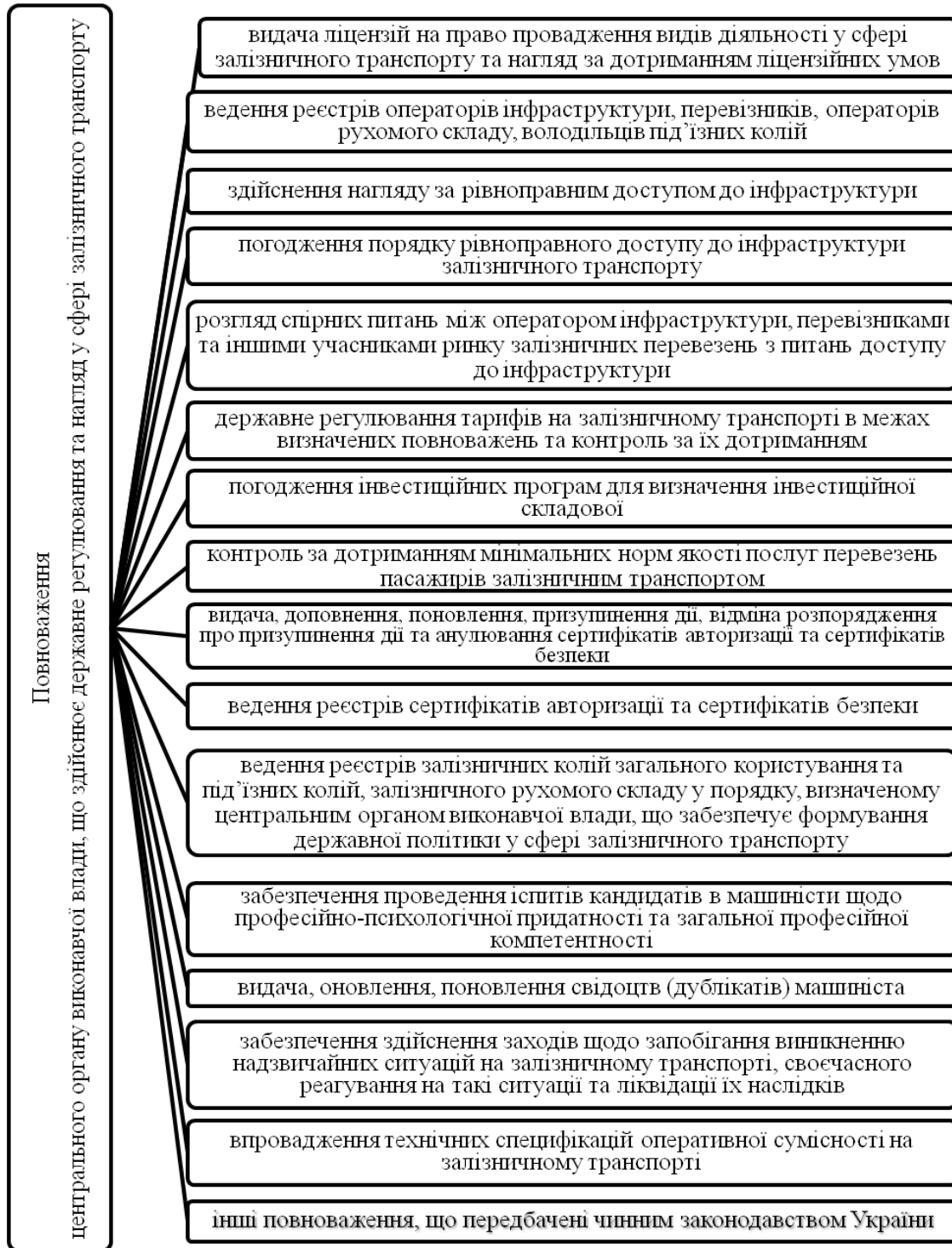


Рис. 5. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту

екту Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Встановлюється порядок щорічного оприлюднення проекту кошторису – не пізніше ніж

1 червня шляхом розміщення на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, а також його відкритого

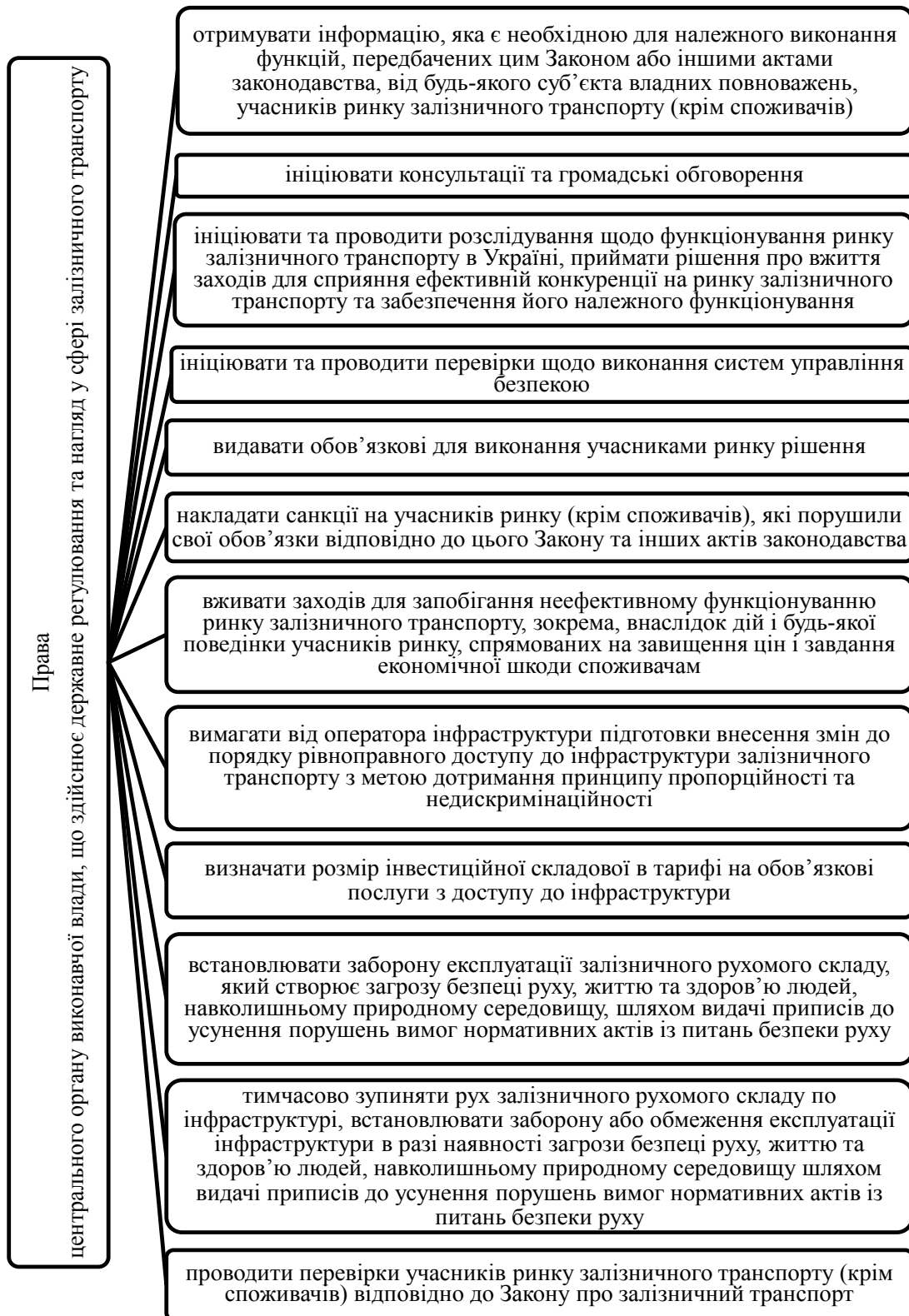


Рис. 6. Права центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту

обговорення, за результатами якого проект кошту-рису може бути уточнений.

Визначається також порядок використання коштів Державного спеціалізованого фонду фінансування загальнодержавних витрат на залізничну діяльність в обсягу, затвердженому законом про Державний бюджет України на відповідний рік: на утримання штату працівників та інші витрати центрального органу виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, пов'язані із забезпеченням виконання його функцій. При цьому контроль за цільовим використанням коштів цього центрального органу виконавчої влади повинен здійснюватись відповідно до чинного законодавства України.

Передбачається, що технічне розслідування залізничних транспортних подій буде покладено на державну спеціалізовану експертну установу з технічного розслідування подій на транспорті, яку створює Кабінет Міністрів України.

Законопроектом встановлюється, що відно-сину суб'єктів господарювання у сфері залізнич-

ного транспорту з місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування повинні базуватися на договірній основі відпо-відно до законодавства України.

При цьому на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування покладається організація виконання робіт із благоустрою при-вокзальних площ; спорудження та впорядкування під'їздів до залізничних станцій, пасажирських зупинних пунктів, вокзалів з урахуванням потреб пасажирів з обмеженою мобільністю; забезпе-чення транспортного сполучення з населеними пунктами за місцем розташування станцій, вокзалів; створення сприятливих умов для функці-онування телекомунікаційних мереж загального користування та повноцінного надання телекому-нікаційних послуг.

У місцевих органах виконавчої влади вини-кає необхідність взаємодії з оператором інфра-структури, перевізниками, власниками ванта-жів, іншими суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту з метою підвищення ефективності використання транспортних засо-

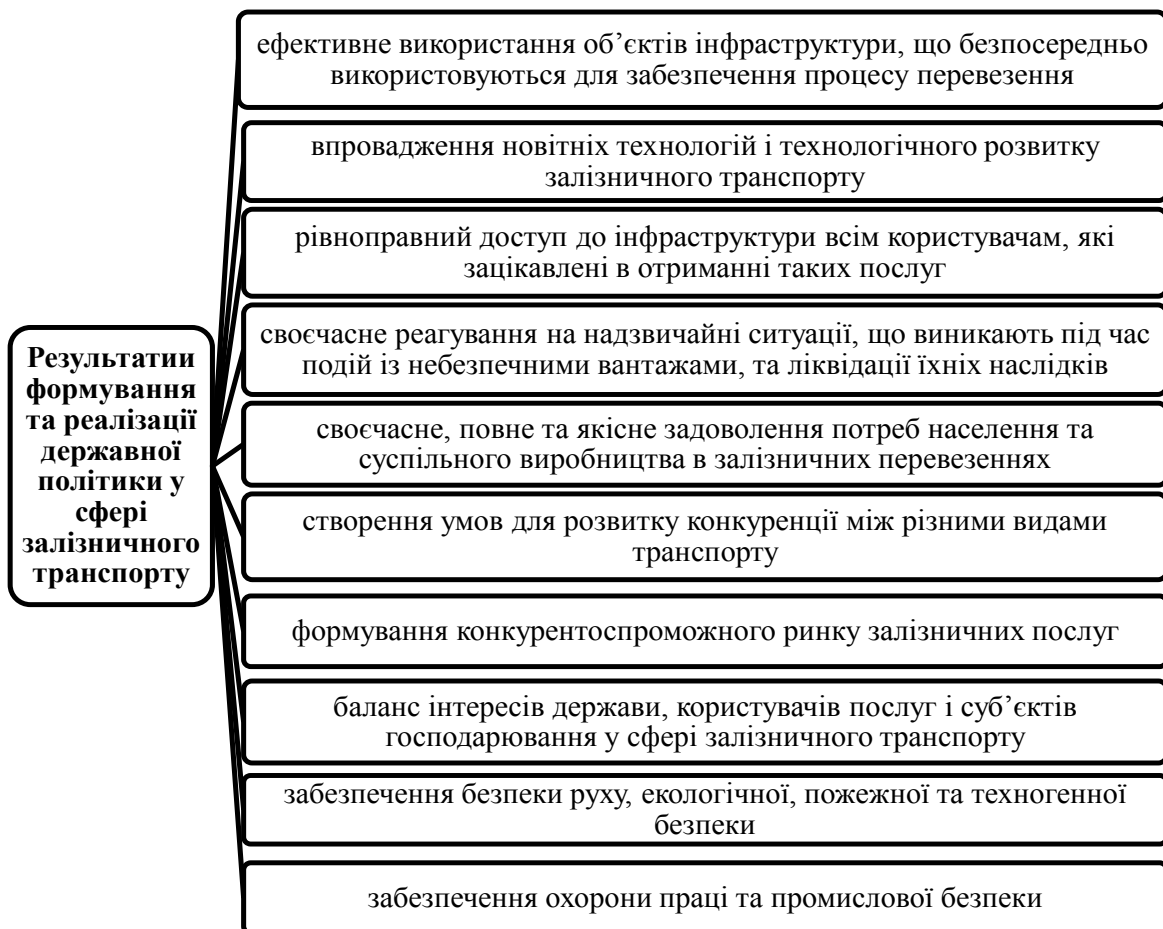


Рис. 7. Результати формування та реалізації державної політики у сфері залізничного транспорту

бів, злагодженої роботи з іншими видами транспорту, створення (зокрема, на пайових засадах) підприємств із перевезення пасажирів у приміському сполученні, розвитку транспортної інфраструктури, експлуатації малодіяльних станцій щодо обслуговування пасажирів та економіки регіонів [1].

Отже, формування та реалізація державної політики у сфері залізничного транспорту відповідно до розглянутого законопроекту забезпечить досягнення результатів, які наведено на схемі (рис. 7).

Висновки. Встановлено, що на сучасному етапі розвитку залізничного транспорту постає нагальна потреба вдосконалення системи адміністративного управління та державного регулювання галузі. З'ясовано, що під час адміністративної реформи створюються три рівні центральних органів виконавчої влади: перший – міністерства (центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику) із правостановлюючими функціями; другий – інші центральні органи виконавчої влади з функціями нагляду й контролю за виконанням законів і нормативно-правових актів; третій – місцеві органи виконавчої влади з функціями правозастосування.

Проаналізовано основні положення Закону «Про залізничний транспорт України» у новій редакції, що стосуються державного регулювання сфери залізничного транспорту.

Законом визначено, що формування та реалізація державної політики у сфері залізничного транспорту здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері залізничного транспорту, центральним органом виконавчої влади, що здійснює державне регулювання та нагляд у сфері залізничного транспорту, державною спеціалізованою експертною установою з технічного розслідування подій на транспорті, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади в межах їхніх повноважень.

З'ясовано, що введення в дію Закону забезпечить такі перспективи: підвищення ефективності системи державного управління та регулювання, встановлення основ державного регулювання у сфері залізничного транспорту, визначення відносин із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, законопроект визначає конкретні державні органи, що відповідають за державну політику, безпеку, контроль рівноправного доступу до інфраструктури, тарифи та їхні функції. Визначено, що головним нововведенням законопроекту є створення системи державного управління у сфері безпеки на залізничному транспорті відповідно до вимог положень законодавства Європейського Союзу.

Отже, основними завданнями державного регулювання на залізничному транспорті є такі: гармонійний розвиток єдиної транспортної системи країни та формування стабільної системи, що розвивається, господарських відносин у залізничній галузі; забезпечення національної безпеки й обороноздатності держави, мобілізаційної готовності залізничного транспорту та безпеки перевезень; забезпечення рівноправного доступу до продукції природно-монопольного (потенційно-конкурентного) секторів; сприяння формуванню ринкових відносин на основі розвитку конкуренції, запобігання, обмеження й припинення монополістичної діяльності й несумлінної конкуренції.

Основою для залучення інвестицій у галузь повинна стати продумана економічна стратегія ПАТ «Укрзалізниця» та приватних компаній – операторів рухомого складу та перевізників. Але й тут необхідна регулююча роль центральних органів виконавчої влади на залізничному транспорті. Перспективними можна вважати дослідження, зокрема, у частині формування привабливого інвестиційного клімату шляхом удосконалення законодавчої бази, адаптації її до нових економічних умов господарювання, а також контролю за фінансовою прозорістю працюючих на транспортному ринку підприємств, координації їхньої діяльності у відношенні великих інвестиційних проектів.

Список літератури:

1. Про залізничний транспорт України: проект закону від 17 листопада 2017 р. № 7316. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62929 (дата звернення: 16.07.2018).
2. Гнатенко Л.А. Нормативно-законодавче регулювання діяльності залізничного транспорту органами державної влади. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». 2010. Вип. 2. С. 248–255.
3. Гудкова В.П., Тютюн Ю.О. Структурно-функціональний аналіз державного регулювання розвитку залізничного транспорту. Збірник наукових праць ДЕКУТ. Серія «Економіка і управління». 2015. Вип. 33. С. 70–77.

4. Матвієнко В.В. Механізм державного управління розвитком залізничної галузі в Україні: дис. ... канд. наук. з держ. упр.: спец. 25.00.02. Маріуполь, 2017. 256 с.
5. Овчиннікова В.О. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту України. Економіка та суспільство. 2017. № 12. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/12_ukr/20.pdf (дата звернення: 17.07.2018).
6. Пінчук О.П. Можливі моделі реформування залізничного транспорту України. Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. «Проблеми економіки транспорту». 2015. Вип. 10. С. 50–58.
7. Тимоха Д.А. Державне регулювання роботи залізничного транспорту: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Харків, 2007. 20 с.

ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Установлено, что на современном этапе развития железнодорожного транспорта возникает насущная потребность усовершенствования системы административного управления и государственного регулирования отрасли. Проанализированы основные положения Закона «О железнодорожном транспорте Украины» в новой редакции, которые касаются государственного регулирования сферы железнодорожного транспорта. Выяснено, что введение в действие Закона обеспечит следующие перспективы: повышение эффективности системы государственного управления и регулирования, установление основ государственного регулирования в сфере железнодорожного транспорта, определение отношений с местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. В частности, законопроект определяет конкретные государственные органы, которые отвечают за государственную политику, безопасность, контроль равноправного доступа к инфраструктуре, тарифы и их функции. Определено, что главным нововведением законопроекта является создание системы государственного управления в сфере безопасности на железнодорожном транспорте согласно требованиям положений законодательства Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное регулирование, железнодорожный транспорт, центральные органы исполнительной власти, система государственного управления в сфере безопасности на железнодорожном транспорте, административная реформа.

PROSPECTS OF STATE REGULATION IN THE BRANCH OF RAILWAY TRANSPORT

It is established that at the present stage of development of railway transport there is an urgent need to improve the system of administrative management and state regulation of the industry. The basic provisions of the Law “On railway transport of Ukraine” in the new edition relating to government regulation of the sphere of railway transport are analyzed. It was found that the introduction of the law will provide the following vision: improving the effectiveness of the system of state management and regulation, establishing the foundations of state regulation in the field of railway transport, the definition of relations with local bodies of Executive power and bodies of local self-government. In particular, the bill defines the specific public authorities that are responsible for public policy, security, control, equal access to infrastructure, tariffs, and their functions. It is determined that the main innovation of the draft law are the establishment of a system of state management in the branch of security in railway transport according to the requirements of the legislation of the European Union.

Key words: state regulation, railway transport, Central bodies of Executive power, public administration system in the branch of security in railway transport, administrative reform.

Круглов В.В.

Харківський національний університет будівництва та архітектури

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТАХ

Стаття присвячена завданням і напрямам державно-приватного партнерства (ДПП) як інструмента розвитку інфраструктурних проектів. Визначено важливість інфраструктурних об'єктів для розвитку економіки та підвищення рівня життя. Сучасним напрямом реалізації інфраструктурної розбудови є залучення державою приватного власника в межах договорів про державно-приватне партнерство. Уряди багатьох країн із різним рівнем економічного розвитку вирішують проблеми надання соціально значущих послуг, створення та розширення громадської інфраструктури, поєднуючи кращі якості кожного партнера. Державна політика розвитку ДПП повинна спрямовуватися на законодавче формування інституційного середовища, впровадження ефективних правових механізмів, захист інтересів інвесторів, мінімізацію бюрократичних процедур, створення дієвих форм взаємодії з приватним капіталом у різних сферах діяльності, розроблення методологічних підходів до визначення ефективності проектів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проекти, інвестиції, механізми, інфраструктура.

Постановка проблеми. Здійснення реформування країни, ефективний розвиток економіки значною мірою залежать від інфраструктурного забезпечення сфери матеріального виробництва. Рівень розвитку інфраструктури забезпечує темпи модернізації економічного та соціального життя держави. Багато країн, що розвиваються, відчують нестачу базової інфраструктури (шляхи, системи водопостачання та водовідведення, енергетичні комунікації, зв'язок). Відсутність інфраструктури та її неналежний рівень призводять до обмежень у наданні медичних та освітніх послуг, заважають досягненню соціально-економічних і політичних цілей. Інфраструктура є драйвером української економіки, а реформування має вирішальне значення для створення привабливої мультимодальної системи для зниження транспортних витрат, ефективних транспортних послуг міжнародного стандарту й інноваційних підходів [1].

Досить перспективним способом залучення до реалізації проектів інфраструктурної мережі стало державно-приватне партнерство (далі – ДПП) – поєднання кращих можливостей та якостей державного й приватного власника на основі довгострокових угод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку інфраструктури із застосуванням механізмів ДПП досліджували у своїх

працях Ф. Аккерман, Дж. Брайсон, Д. Паркер, К. Пратап, С. Союзер, Р. Чакрабарті та інші. Незважаючи на значний доробок науковців, потребують окремого дослідження особливості впровадження механізмів державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз світового досвіду розбудови інфраструктури з використанням ДПП та перспективи впровадження в Україні механізмів державно-приватного партнерства під час реалізації інфраструктурних проектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом 1980-х рр. в уряди окремих країн почали започатковувати нові форми співпраці між державним і приватним секторами для надання соціальних послуг, особливо в проектах оновлення міст і розвитку інфраструктури [2]. ДПП отримали підтримку на міжнародному рівні від Світового банку, Міжнародного валютного фонду й Організації економічного співробітництва та розвитку з метою розширення участі приватного капіталу в наданні державних послуг [3].

У широкому розумінні під терміном «інфраструктура» розглядаються проекти в галузі енергетики, телекомунікації, транспорту, міської та соціальної інфраструктури [4, с. 10].

Інфраструктурні інвестиції розширюють виробничий потенціал нації завдяки створенню нових об'єктів і підвищення продуктивності існуючих ресурсів. Країни з якісною інфраструктурною мережею мають більш низькі витрати, високу конкурентоспроможність, залучають значні інвестиції, створюють додаткові робочі місця, що призводить до більш високих доходів. Нині країни з ринковою системою, що формується, мають інфраструктурні прогалини (на відміну від промислово розвинених країн). Крім недоліків для життя громадян, дефіцит інфраструктури значно знижує здатність залучати приватні інвестиції, що стримує зростання. Висока позитивна кореляція у світових рейтингах конкурентоспроможності та доступності інфраструктури вказує на тісний зв'язок між ними [4, с. 1–2].

ДПП реалізується як довгострокова угода між державним і приватним партнерами для надання державної інфраструктури та послуг з використанням ресурсів і досвіду приватного сектору [5]. Отже, об'єднавши свої зусилля, партнери можуть досягти кращих результатів, ніж вони могли б досягти індивідуально [6].

У процесі споживання ресурсів економікою, на відміну від інвестування (наприклад, під час економічного зростання), проблеми, що виникають унаслідок невідповідної інфраструктури, сповільнюють темпи розвитку в довгостроковій перспективі. У 2013 р. державні витрати на інфраструктуру в США (1,7% ВВП) були на 20-річному мінімумі. В Африці необхідно було інвестувати близько 93 млрд дол. США в інфраструктуру в рік. Це 10% від їхнього ВВП. Ще 5% ВВП необхідно для експлуатації та технічного обслуговування. У Китаї, Таїланді та В'єтнамі загальні інвестиції в інфраструктуру перевищують 7% ВВП. В інших азійських країнах із високим рівнем зростання державні інвестиції в інфраструктуру складають 5–7% ВВП [4].

Різні регіони світу мають нерівномірний доступ до інфраструктури, що вимагає значного інвестування в найближчі роки для збільшення відсотка населення, яке матиме доступ до базової інфраструктури (табл. 1).

Порівняно з показниками окремих країн світу, Україна має відносно високий рівень доступу до телекомунікаційних мереж, електроенергії, покращеної санітарії та водопостачання (табл. 2).

Приватна участь в інфраструктурі сьогодні спостерігається з максимальною кількістю проєктів в енергетичному секторі. Щорічні приватні інвестиції в інфраструктурні проєкти були близькі

Таблиця 1

Доступ до інфраструктури по регіонах світу*

Регіон	Середнє збільшення ВВП (2000–2016 рр.)	Доступ до телекомунікацій, 2016 р. (на 100 чоловік мобільні та фіксовані мережі)	Доступ до електроенергії, 2016 р. (% населення)	Доступ до покращеної санітарії, 2015 р. (% населення)	Доступ до покращеної води, 2015 р. (% населення)
Східна Азія та Тихоокеанський регіон (EAP)	8,3	120	97	77	94
Європа та Центральна Азія (ECA)	4,4	147	100	93	98
Латинська Америка та Карибський басейн (LAC)	2,7	124	98	83	95
Близький Схід і Північна Африка (MNA)	3,68	112	98	91	93
Південна Азія (SAS)	6,7	86	86	45	92
Африка на південь від Сахари (SSA)	4,8	74	43	30	68
Світ	2,9	114	87	68	91

* Складено автором на основі [7; 8].

Таблиця 2

Доступ до інфраструктури в окремих країнах світу*

	Середнє збільшення ВВП (2000–2016 рр.)	Доступ до телекомунікацій, 2016 р. (на 100 чоловік мобільні та фіксовані мережі)	Доступ до електроенергії, 2016 р. (% населення)	Доступ до покращеної санітарії, 2015 р. (% населення)	Доступ до покращеної води, 2015 р. (% населення)	Загальна залізнична мережа, 2016 р. (км на 1000 чоловік)
Україна	2,5	155	100	96	96	0,48
Білорусь	4,9	169	100	94	100	0,57
Польща	3,6	160	100	97	98	0,48
Грузія	5,4	162	100	86	100	0,38
Індія	7,1	87	85	40	94	0,05 (2015 р.)
Бразилія	2,5	138	100	83	98	0,15 (2014 р.)
Китай	9,4	112	100	77	96	0,05

* Складено автором на основі [7; 8].

до 20 млрд дол. США в 1990–1992 рр. [4, с. 28–29]. Вони досягли рівня в понад 154 млрд дол. США в 2012 р. [9].

Окремі розрахунки визначають, що відповідно до прогнозів буде залучено в інфраструктуру за період 2007–2040 рр. майже 79 трлн дол. США інвестицій, а потреби в інвестиційних ресурсах за вказаний проміжок часу є на рівні 94 трлн дол. США (рис. 1).

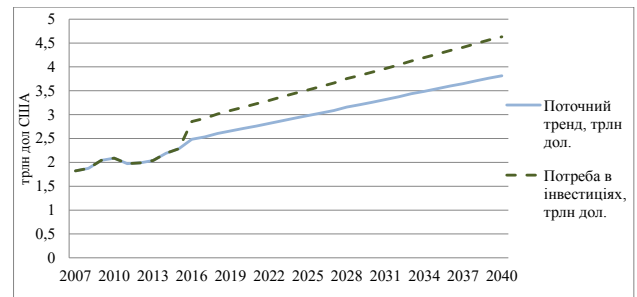


Рис. 1. Оцінка інвестицій за період 2007–2040 рр. [10, с. 24].

Майже три чверті глобального дефіциту інфраструктури в розмірі 14,9 трлн дол. між двома сценаріями розвитку припадає на транспортний та електроенергетичний сектори. Моделювання показує, що відповідно до нинішнього сценарію тенденцій світу необхідно буде продовжувати виділяти частку ВВП на інфраструктурні витрати, як і в минулому, або 3,0% для семи секторів. Для задоволення потреб в інфраструктурі, виявлених у більш амбітному сценарії інвестицій, частка ВВП, яка спрямована на інвестиції в інфраструктуру, повинна збільшитися до 3,5% [10].

У 2015 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй прийняла Порядок денний для сталого розвитку до 2030 р., що містить 17 цілей сталого розвитку (SDG), які підтримуються 169 цільовими показниками. Сталий розвиток транспортної сфери зазначається в 7 із 17 цілей. Вказані в документі цілі визначають шлях для створення мобільності у світі протягом наступних 10–15 років. Деякими цілями є скорочення до 2020 р. смертельних випадків і травм від дорожньо-транспортних пригод. Розвиток якісної, надійної, стійкої інфраструктури, включно з регіональною та транскордонною, передбачає поступове визначення чітких кількісних показників як індикаторів у межах кожної цілі сталого розвитку [11].

Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна» навела підсумки адаптації глобальних цілей у національному розвитку. До 2030 р. в Україні планується зменшити частку сільського населення, яке проживає на відстані понад 3 км

від дороги з твердим покриттям, до 0,5%; збільшити частку доріг загального користування державного значення з твердим покриттям, що відповідають нормативним вимогам, до 70%; довести рівень охоплення населення Інтернет-послугами до 100% [12].

Сприятливе географічне положення визначає Україну як важливий транспортний вузол, що з'єднує Європу, Азію та Близький Схід. Міжнародні транспортні коридори, що проходять через Україну, складають понад 5000 км., частина яких межує з європейськими країнами. Також є морський зв'язок з Грузією та Туреччиною. Чорноморське транспортне коло з'єднує всі країни Чорноморського регіону по суші. Транскаспійський коридор (TRACECA) поєднав Україну з одним із шести торгових шляхів китайської економічної ініціативи «Новий шовковий шлях».

Транспортний сектор робить значний внесок в економіку України –6,4% ВВП країни та 7% від загальної зайнятості. ВВП, що виробляється транспортом у 2017 р., збільшився на 16,5% до 7,2 млрд дол. США. Вантажобіг операторів-перевізників України збільшився за всіма видами вантажних перевезень, що свідчить про поживлення економіки й активне використання логістичних можливостей країни. У 2017 р. вантажобіг збільшився на 5,8% до 343 млрд тонн/км. В абсолютному значенні загальний обсяг перевезених вантажів у 2017 р. склав 635,9 млн тонн, що на 1,8% більше, ніж у 2016 р. Найбільше зростання зафіксовано в сегменті трубопровідного й авіаційного транспорту [1].

Національна транспортна стратегія України на період до 2030 р. [13] визначила пріоритети комплексного формування транспортної політики та ефективного державного управління, основні напрями розвитку транспортної галузі на період до 2030 р. Одними з цілей Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р. передбачено модернізувати інфраструктуру річкового транспорту та інфраструктуру глибоководних морських портів; забезпечити розвиток аеропортів, привести аеропортову інфраструктуру у відповідність стандартам і рекомендованій практиці ІКАО шляхом модернізації; збільшити частку доріг загального користування державного значення з твердим покриттям, що відповідають нормативним вимогам; створити мультимодальні пасажирські транспортні мережі. У процесі реалізації інфраструктурних проектів передбачається застосування концесійної моделі державно-приватного партнерства.

Але масштабні плани розбудови інфраструктури вимагають окремих інституційних змін, прийняття відповідних законодавчих актів для реалізації масштабних проектів. Наприклад, відповідно до чинного законодавства, Міністерство інфраструктури України одночасно виступає як суб'єкт розроблення та реалізації державної політики в секторі транспортної інфраструктури (регулювання та встановлення тарифів) та управляє державними підприємствами зазначеного сектору. Отже, виникає потреба у створенні незалежного регулюючого органу з метою сприяння вільному доступу до інфраструктури, заохочення конкуренції, а також розроблення прозорих і справедливих ринкових тарифів. Необхідне прийняття Закону «Про залізничний транспорт України», де передбачено створення нової моделі залізничного транспорту, зокрема рівноправного доступу до залізничної інфраструктури приватним і державним учасникам відносин [14]. Прийняття Закону України «Про внутрішній водний транспорт» [15] забезпечить розвиток водної інфраструктури, зокрема, завдяки державно-приватному партнерству, а уніфікація законодавства з європейськими стандартами у сфері водного транспорту інтегрує річкові водні шляхи в міжнародні логістичні маршрути. З огляду на необхідність залучення приватних інвестицій в інфраструктурні проекти та застосування механізмів ДПП доцільним є використання органами державної влади територіального маркетингу [16], впровадження інструментів податкового стимулювання інноваційних розробок у сфері відновлювальної енергетики, інформаційно-комунікативних технологій, електротранспорту.

Висновки. Отже, можна зробити висновок про суттєвий вплив інфраструктурних інвестицій на конкурентоспроможність країни та можливості економічного зростання. Значні кошти в майбутньому будуть залучені в інфраструктурні проекти, що дасть змогу досягти відповідних цілей сталого розвитку. Виняткову роль у розбудові інфраструктури відіграє державно-приватне партнерство. Державна політика розвитку ДПП повинна спрямовуватися на необхідні зміни інституційного середовища; законодавче формування дієвих правових механізмів; посилення захисту приватних інвесторів; спрощення бюрократичних процедур під час реалізації інфраструктурних проектів за допомогою механізмів державно-приватного партнерства; розроблення методологічних підходів до визначення ефективності проектів; використання інструментів територіального маркетингу та податкове стимулювання приватних партнерів у межах проектів ДПП.

Список літератури:

1. Transport infrastructure of Ukraine. The Road Ahead. Office of the National Investment Council of Ukraine, 2018. 66 p.
2. Yescombe E.R. Public-private partnerships: Principles of policy and finance. Elsevier, 2011. 368 p.
3. Parker D., Figueira C. PPPs in developed and developing economies: What lessons can be learned? International handbook on public-private partnership. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 526–547.
4. Pratap K.V., Chakrabarti R. Public-Private Partnerships in Infrastructure. Springer, 2017. 382 p.
5. Iossa E., Saussier S. Public private partnerships in Europe for building and managing public infrastructures: an economic perspective. Annals of Public and Cooperative Economics. 2018. № 89(1). P. 25–48.
6. Bryson J.M., Ackermann F., Eden C. Discovering Collaborative Advantage: The Contributions of Goal Categories and Visual Strategy Mapping. Public Administration Review. 2016. № 76 (6). P. 912–925.
7. World Bank Group. World Development Indicators 2017. Washington, DC: World Bank Publications, 2017. 123 p.
8. World Bank Open Data. URL: <https://data.worldbank.org/> (дата звернення: 12.07.2018).
9. Private Participation in Infrastructure Database. The World Bank. URL: <https://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true> (дата звернення: 12.07.2018).
10. Global Infrastructure Outlook: Infrastructure Investment Needs 50 Countries, 7 Sectors to 2040. Australia, 2017. 213 p.
11. ITF Transport Outlook 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. 220 p.
12. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна». МЕРТ, 2017. 174 с.
13. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80> (дата звернення: 12.07.2018).
14. Про залізничний транспорт України: проект закону України № 7316 від 17 листопада 2017 р. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62929 (дата звернення: 12.07.2018).
15. Про внутрішній водний транспорт: проект закону України № 2475а від 4 серпня 2015 р. Сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56230 (дата звернення: 12.07.2018).
16. Круглов В.В. Територіальний маркетинг як інструмент розвитку державно-приватного партнерства. Право та державне управління. 2018. № 1 (30). С. 86–91.

ВНЕДРЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТАХ

Статья посвящена задачам и направлениям государственно-частного партнерства (ГЧП) как инструмента развития инфраструктурных проектов. Определена важность инфраструктурных объектов для развития экономики и повышения уровня жизни. Современным направлением реализации инфраструктурного развития является привлечение государством частного собственника в рамках договоров о государственно-частном партнерстве. Правительства многих стран с разным уровнем экономического развития решают проблемы предоставления социально значимых услуг, создания и расширения общественной инфраструктуры, сочетая лучшие качества каждого партнера. Государственная политика развития ГЧП должна направляться на законодательное формирование институциональной среды, внедрение эффективных механизмов, защиту интересов инвесторов, минимизацию бюрократических процедур, создание действенных форм взаимодействия с частным капиталом в различных сферах деятельности, разработку методологических подходов к определению эффективности проектов.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, проекты, инвестиции, механизмы, инфраструктура.*

**IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
MECHANISMS IN THE INFRASTRUCTURE PROJECTS**

The article is devoted of the tasks and trends of public-private partnership (PPP) as a tool for developing of infrastructure projects. The significance of infrastructure facilities for economic development and improvement of living standards has been determined. A modern trend in building up infrastructure is the state's getting private owners involved under the contracts of public-private partnership. The governments of many countries with different economic development levels solve the problems of providing socially important services, creating and expanding public infrastructure by combining the best qualities of each partner. The state policy of developing PPP should be aimed at legislative consolidation of the institutional environment, introduction of effective legal mechanisms, protection of the interests of investors, minimization of bureaucratic procedures, creation of effective forms of interacting with private capital in various spheres of activity, elaboration of methodological approaches to identification of project efficiency.

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

Кумачова А.С.

Донецький державний університет управління

ОБҐРУНТУВАННЯ ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано теоретичне підґрунтя щодо сутності поняття «механізм державної політики»; акцентовано увагу на проблемі комплексності механізмів державної політики розвитку «зеленої» економіки; узагальнено концептуальні засади формування державної політики розвитку «зеленої» економіки, у рамках чого розроблено механізм державної політики розвитку «зеленої» економіки; обґрунтовано специфіку механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки.

Ключові слова: механізм, державна політика, «зелена» економіка, стейкхолдери, концептуальні засади.

Постановка проблеми. Затвердження на Саміті ООН зі сталого розвитку у 2015 році Цілей сталого розвитку до 2030 року зумовило старт процесу їх адаптації для кожної країни, а також перегляд системи державного управління та розроблення відповідної державної політики. Проте сьогодні серед органів державної влади практично відсутнє розуміння значення концепції сталого розвитку, тому її впровадження в існуючу систему державного управління та розроблення відповідної методології не мають системного характеру. Зокрема, нині неможливо констатувати наявність в Україні чинної політики розвитку «зеленої» економіки як важливої складової парадигми сталого розвитку. Фахівці [8, с. 40] зазначають, що необхідність розроблення та впровадження політики «зеленого» зростання в Україні викликана як міжнародними зобов'язаннями, так і внутрішніми соціально-економічними й екологічними реаліями. З огляду на все вищезазначене актуальності набуває проблема розроблення відповідних механізмів державної політики, яка розкривається у можливості впливати на процес формування якісно нового «зеленого» економічного курсу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі обґрунтування особливостей механізмів державного управління як у загальному сенсі, так і в контексті їх застосування у різних сферах управління присвячено праці таких учених і дослідників, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.Д. Древаль, З.М. Бурик [3], Ю.В. Ковбасюк [5], Ю.М. Комар, В.Я. Малиновський [6], О.А. Маш-

ков [7], П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, Л.Л. Приходченко [9], Р.М. Рудницька, Ю.П. Сурмін [5], В.В. Тертичка, В.П. Трощинський [5], О.В. Федорчак [11], та багатьох інших. Вивченню теоретичних засад концепції «зеленої економіки», розкриттю її сутності, особливостей, інструментів і механізмів реалізації присвячено роботи О.В. Балуєвої [2], І.К. Бистрякова, Б.В. Буркинського, Т.П. Галушкіної [8], Л.В. Жарової, Т.К. Кваша, Л.А. Мусіної [8], В.Г. Потапенка [8], В.С. Реутова, М.І. Стегней, Є.В. Хлобистова, О.С. Чмир та інших. Проте відсутність сьогодні єдиного підходу до формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні зумовила потребу у нових розробках, зокрема щодо обґрунтування відповідних механізмів державної політики.

Постановка завдання. Метою статті є визначення концептуальних засад й обґрунтування на цій основі підходу до формування механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У найбільш широкому сенсі поняття «механізм державного управління» можна визначити як внутрішнє влаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності [5, с. 424].

Н.Р. Нижник та О.А. Машков [7, с. 37] визначають механізм державного управління як складову державно-управлінської системи, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління. Схожий під-

хід пропонується В.Я. Малиновським [6, с. 103], який визначає механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління.

Проте, як зазначає Ю.Д. Древаль [4, с. 61], такі підходи мають виражений акцент на структурі механізмів державного управління, тоді як більш прогресивною є орієнтація на системний підхід до тлумачення механізмів державного управління з додатковими вказівками на конкретні методи та важелі. Розвиваючи такий підхід у рамках проблеми державного управління в контексті сталого розвитку, Бурик З.М. [3] визначає механізм державного регулювання сталого розвитку як єдину складну систему взаємопов'язаних елементів, що формується на основі причинно-наслідкових залежностей цілеспрямованого організуючого, координуючого та регулюючого впливу держави на систему сталого розвитку шляхом застосування методів важелів та інструментів впливу й містить таке: нормативно-правовий, організаційно-управлінський, фінансово-економічний та інформаційний механізм, та реалізується на різних рівнях управління.

Отже, зважаючи на те, що державна політика розвитку «зеленої» економіки є складним і багатофакторним явищем, вважається доцільним акцент на комплексності такої політики.

О.В. Федорчак [11] зазначає, що склад комплексного механізму державного управління формують такі види механізмів, як економічний, мотиваційний, організаційний, політичний і правовий. Більш конкретно описує структуру механізму державного управління Л.Л. Приходченко [9, с. 111], пропонує виокремлення цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий і нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний) та передбачаючи наявність входу – цілі (ідеал, до якого прагнуть) та результат (отримані наслідки діяльності), послідовність переходу та наявність науково-методичного, інформаційно-аналітичного забезпечення (як треба організувати діяльність, аби вона була ефективною).

Варто зауважити, що комплексність проблеми формування державної політики розвитку «зеле-

ної» економіки передбачає застосування довгострокового стратегічного підходу, що дає змогу гармонічно вбудувати таку політику в систему державного управління України, яка перебуває в процесі реформування та адаптації до європейського законодавства, що підкріплюється низкою міжнародних зобов'язань.

Основною метою формування державної політики у сфері «зеленої» економіки є забезпечення ефективного регулювання процесу розвитку «зеленої» економіки в контексті сталого розвитку. З огляду на акцент на концепції сталого розвитку, а також з урахуванням загальних європейських демократичних принципів, обумовлених Угодою про асоціацію з ЄС [10], що являють собою основоположні засади, на яких має ґрунтуватись увесь процес організації та здійснення державного управління, відповідні керівні принципи для всієї подальшої політики умовно можна поділити на такі основні групи: 1) суверенітету (суверенітет і територіальна цілісність, непорушність кордонів і незалежність, невтручання у внутрішні справи інших держав); 2) безпеки (незастосування сили або загрози силою, протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних із нею матеріалів і засобів їхньої доставки, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, мирне врегулювання спорів); 3) демократії (повага до прав людини й основоположних свобод, рівноправність і право народів розпоряджатися своєю долею); 4) співробітництва та кооперації (співпраця між державами, сумлінне виконання зобов'язань за міжнародним правом, ефективна багатосторонність), 5) легітимності (верховенство права, рівність перед законом); 6) політичної ефективності (належне врядування, боротьба з корупцією); 7) сприяння сталому розвитку. Кожен із наведених принципів має конкретизуватись вимогами, які висуваються до державної політики розвитку «зеленої» економіки та забезпечують дотримання стратегічного підходу. Відповідно до зазначених вимог можуть бути сформульовані цільові орієнтири, на які має спрямовуватись державна політика розвитку «зеленої» економіки. Зважаючи на існуюче економічне та політичне підґрунтя для розвитку «зеленої» економіки, які було описано в попередніх працях [1] та [2], а також досвід інших країн із транзитивною економікою, які вже стратегічно означили проблему формування «зеленої» економіки на рівні державної політики (Казахстан, Білорусь та інші), у ролі пріоритетних напрямів і відповідних цільових орієнтирів державної полі-

тики розвитку «зеленої» економіки в Україні пропонується визначити: 1) напрям енергоефективності; 2) інфраструктурний напрям; 3) ресурсний напрям; 4) економічне оточення. Конкретизація зазначених напрямів шляхом визначення відповідних цільових орієнтирів, а також термінів реалізації та очікуваних результативних показників у підсумку зумовлює концептуальні засади формування державної політики розвитку «зеленої» економіки.

Зазначені концептуальні засади розроблення державної політики розвитку «зеленої» економіки закладають фундаментальні основи для формування системи відповідних механізмів державної політики розвитку «зеленої» економіки, які забезпечать досягнення поставлених цілей через ефективне державне регулювання шляхом скерованого впливу державної влади на процес формування та реалізації такої політики.

Виняткова роль в управлінні процесом формування та реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки належить державі в особі уповноважених органів, проте акцентуалізація ролі природних систем, ресурсної бази, навколишнього середовища загалом зумовлює потребу широкого охоплення громадськості як конституційного власника та розпорядника такого роду ресурсів і призводить до логічної трансформації державного управління в публічне. При цьому комплексність проблеми формування механізмів державного управління у сфері державної політики розвитку «зеленої» економіки полягає в тому, що, перш за все, така політика має бути органічно вбудована в загальноекономічну політику країни, політику охорони навколишнього середовища, уникаючи дублювання функцій відповідними відомствами, беручи до уваги існуючу секторальну та регіональну політику, створювати можливість вибору відповідного методу впливу та забезпечувати ефективну реалізацію державної політики сталого розвитку. Остання умова може бути досягнута шляхом застосування запропонованого раніше концептуального підходу до розроблення державної політики розвитку «зеленої» економіки України.

Отже комплексний механізм державної політики розвитку «зеленої» економіки становить складну систему засобів координації прямих, зворотних і міжвідомчих зв'язків, а також розподілу ресурсів і ризиків між об'єктами-цілями державної політики та функціональним навантаженням відповідних суб'єктів-стейкхолдерів, яка ґрунтується на сучасних підходах і залишає за собою

провідну роль у досягненні сталого розвитку та забезпеченні суспільного добробуту.

Варто зазначити, що можна погодитись із загальноприйнятою традицією щодо поділу комплексного механізму державного управління на окремі види – економічний, організаційний, інформаційний, правовий, політичний, мотиваційний і тому подібне, у контексті державної політики розвитку «зеленої» економіки такий поділ має свою специфіку:

1) для кожного пріоритетного напрямку можна виокремити свій набір необхідних механізмів і за потреби сформувати окремий комплексний механізм реалізації державної політики розвитку «зеленої» економіки, наприклад у сфері енергетики або інфраструктури і так далі;

2) кожен вид механізмів може мати спільні для всіх пріоритетних напрямів характеристики, наприклад організаційний механізм передбачає певні риси централізації, що виявляються у наданні повноважень щодо формування державної політики розвитку «зеленої» економіки певному органу державного управління;

3) у разі формування державної політики розвитку «зеленої» економіки виникає дифузія між різними механізмами: правового з економічним – у разі встановлення «зелених» тарифів, «зелених» податків і тому подібного; правового з організаційним – під час розподілу та законодавчого закріплення повноважень органів державної влади; організаційного з економічним – під час формування інвестиційного середовища «зеленої» економіки, яке передбачає структурування методів акумулювання «зелених» інвестицій за відповідними виконавцями і так далі;

4) через складність комплексного механізму відсутня ієрархічність серед окремих видів державних механізмів, що, з одного боку, створює підґрунтя для рівномірного розроблення державної політики, а з іншого – відповідає запропонованому концептуальному підходу та дає змогу логічно «вписати» державну політику розвитку «зеленої» економіки в державну політику сталого розвитку;

5) для забезпечення повноцінного узгодження всіх складових комплексного державного механізму формування державної політики розвитку «зеленої» економіки доцільності набуває попередня розробка схеми державного управління цим процесом, відповідно до якої визначатиметься етапність і логіка побудови комплексного механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки.

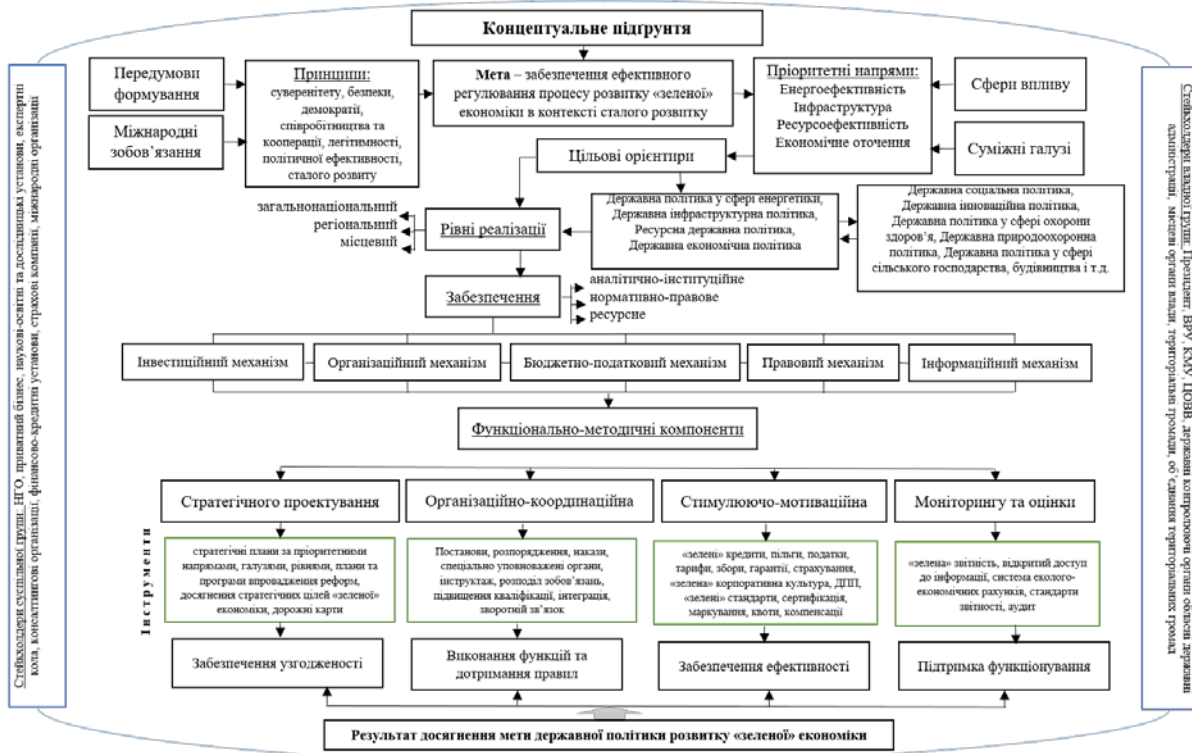


Рис. 1. Комплексний механізм формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні

Отже, комплексний механізм формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні матиме такий вигляд (рис. 1):

Варто зазначити, що у ролі аналітично-інституційного забезпечення формування державної політики розвитку «зеленої» економіки виступають умови впровадження (сприятливі та несприятливі), вплив політики, визначення пріоритетів, формування чіткого розуміння процесу владними стейкхолдерами, ідентифікація ролей, формування зв'язків між стейкхолдерами, шляхи залучення бізнесу й таке подібне. Нормативно-правове забезпечення являє собою наявну законодавчу та розпорядчу базу, традиції права, норми та принципи міжнародного права й таке подібне. Ресурсне забезпечення містить фінансове, кадрове, технологічне, природне, матеріальне забезпечення, ресурс часу тощо.

Також вважається необхідним додаткове пояснення такої складової запропонованого механізму, як функціонально-методичні компоненти. З огляду на проаналізовану сутність визначення поняття «механізм державної політики» застосування функціонально-методичних компонент дає змогу одночасно врахувати в конструкції механізму як розподіл ролей серед владних стейкхолдерів, що залучені у процес формування державної політики, так і спектр

методів формування та реалізації державної політики, тобто співвідношення між способом і змістом управлінських впливів. Отже, у ролі основних виокремлено такі компоненти механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки:

1. Компонента стратегічного планування – передбачає визначення засад стратегічного управління розвитком «зеленої» економіки, визначення концептуальних рамок і шляхів реалізації стратегічного управління.

2. Організаційно-координаційна компонента – передбачає налагодження координації між органами управління, сферами, секторами, налагодження співпраці з недержавними громадськими організаціями, науково-дослідними установами, експертним середовищем, громадськістю, розподіл зобов'язань і ресурсів.

3. Стимулюючо-мотиваційна компонента – заохочення стейкхолдерів до участі у процесі формування державної політики розвитку «зеленої» економіки, посилення експертної спроможності владних стейкхолдерів, заохочення до навчання, мобілізація фінансування.

4. Компонента моніторингу та оцінювання – запровадження системи звітування, розроблення індикаторів, врахування ефектів протягом усього процесу розроблення державної політики.

Зазначимо, що конкретизація результатів, передбачених комплексним механізмом формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в контексті визначених пріоритетних напрямів і досягнення запропонованих цільових орієнтирів, виявляється в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, що деталізується окремо в рамках документів стратегічного планування розвитку «зеленої» економіки (наприклад, концепції державної політики розвитку «зеленої» економіки).

Висновки. Проблема формування механізму державної політики розвитку «зеленої» економіки України сьогодні залишається невизначеною, що створює суттєву загрозу для досягнення цілей сталого розвитку. З огляду на існуюче теоретичне підґрунтя, міжнародні зобов'язання та забезпе-

чення довгострокового стратегічного підходу до управління узагальнено концептуальні засади розроблення державної політики розвитку «зеленої» економіки України, які передбачають формування мети, принципів, вимог, що забезпечують дотримання стратегічного підходу, виокремлення пріоритетних напрямів і цільових орієнтирів. На засадах комплексності проблеми формування механізмів державного управління у сфері державної політики розвитку «зеленої» економіки та її специфіки в цій сфері запропоновано комплексний механізм формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні, який забезпечує дотримання проблемно-орієнтованого стратегічного управління, має виражений аналітичний характер, забезпечує залучення широкого кола осіб, враховує впливи та зв'язки.

Список літератури:

1. Kumachyova A. Economic situation in Ukraine as a background for the state policy development of the “green” economy. The Strategic Potential of the State and Territorial Development: collective monograph. Podhájska (Slovak Republic): European Institute of Further Education – Donetsk State University of Management. 2017. P. 181–187.
2. Балугева О.В., Кумачова А.С. Проблеми формування державної політики розвитку «зеленої» економіки в Україні в сучасних умовах. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування: колективна монографія / Заг. ред. А.О. Чечель, Є.В. Хлобистов. Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики. 2017. С. 406–420.
3. Бурик З.М. Механізм державного регулювання в сфері сталого розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1190> (дата звернення: 20.07.2018).
4. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 57–63.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-е вид., доп. і випр. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
8. Основні засади впровадження моделі «зеленої» економіки в Україні: навч. посібник / Т.П. Галушкіна, Л.А. Мусіна, В.Г. Потапенко та ін.; за наук. ред. Т.П. Галушкіної. Київ: Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 154 с. (Бібліотека екологічних знань).
9. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. Вісник НАДУ. 2009. № 2. С. 105–112.
10. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншого боку, від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.07.2018).
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: http://vivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 20.07.2018).

**ОБОСНОВАНИЕ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ «ЗЕЛЕННОЙ» ЭКОНОМИКИ В УКРАИНЕ**

В статье проанализированы теоретические основы сущности понятия «механизм государственной политики»; акцентировано внимание на проблеме комплексности механизмов государственной политики развития «зеленой» экономики; обобщены концептуальные основы формирования государственной политики развития «зелёной» экономики, в рамках чего разработан механизм государственной политики развития «зелёной» экономики; обоснована специфика механизма государственной политики развития «зелёной» экономики.

Ключевые слова: *механизм, государственная политика, «зелёная» экономика, стейкхолдеры, концептуальные основы.*

**REASONING THE APPROACH TO THE FORMATION OF THE STATE POLICY
MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF “GREEN” ECONOMY IN UKRAINE**

The article analyzes the theoretical basis for the essence of the concept of “mechanism of state policy”; accentuates attention on the problem of the complexity of the state policy mechanisms for the development of the “green” economy; generalizes conceptual foundations of state policy development of the “green” economy, in which the state policy mechanism for the development of the “green” economy was developed; substantiates the specificity of the state policy mechanism for the development of the “green” economy.

Key words: *mechanism, state policy, “green” economy, stakeholders, conceptual foundations.*

Лагунова І.А.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ БУДІВЕЛЬНИХ ПРОЕКТІВ: ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ТА ПРОБЛЕМНІ ЕЛЕМЕНТИ

У статті розглядається актуальність питання управління ризиками будівельних проектів в умовах нестабільності зовнішнього середовища. Надано теоретичне визначення поняття ризику під кутом зору негативних і позитивних наслідків можливої події у разі його настання. Розроблено класифікацію ризиків будівельного проекту з метою формування шаблону для створення реєстру ризиків за кожним окремим проектом будівництва. Запропоновано алгоритм оцінювання й аналізу ризиків для забезпечення ефективної системи управління ризиками будівельних проектів. Визначено переваги поєднання державного та приватного механізмів управління ризиками будівельних проектів, серед яких – більш висока компетентність фахівців, зниження витрат бюджету на забезпечення регулювальних процесів, створення умов відкритої конкуренції, забезпечення євроінтеграційних процесів шляхом входження в єдиний європейський простір, який законодавчо визначає можливості регулювання будівельної галузі приватними структурами.

Ключові слова: державне управління, будівельні проекти, ризики, управління ризиками.

Постановка проблеми. В умовах нестабільності зовнішнього середовища однією з актуальних проблем розвитку економічних систем є забезпечення ефективних механізмів управління ризиками. Економічні системи розвиваються в умовах фінансово-економічних трансформацій, глобальних викликів, підвищеної конкуренції, техногенних проблем, технічних і технологічних змін, що необхідно брати до уваги під час проведення планування та реалізації проектів із метою максимізації результатів діяльності суб'єктів господарювання. Великий ступінь ризиків супроводжує будівельні проекти, що пов'язано з їхніми специфічними характеристиками, зокрема умовами інвестування, технічними та технологічними особливостями реалізації, значними строками реалізації проектів, недостатнім рівнем забезпечення законодавчого регулювання будівельної галузі та іншим. Тож доцільно звернути увагу на визначення та побудову ефективних механізмів державного управління ризиками в будівельній галузі, а також розглянути переваги забезпечення зовнішнього контролю ризиків під час реалізації будівельних проектів із залученням приватних структур через аналіз міжнародного досвіду та визначення специфіки вітчизняного виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління ризиками присвячено багато наукових робіт. Управління ризиками є

складною сферою управління, а отже, потребує детального вивчення, аналізу та розроблення пропозицій щодо забезпечення ефективної системи відбору, моніторингу, передбачення, запобігання та управління ризиками. Зокрема, управління проектами передбачає забезпечення управління ризиками як одного з розділів статуту проекту. У своїх статтях Рішняк І.В. проводить моделювання процесів управління ризиками через створення реляційних баз даних і визначення схем управління ризиками у мультипроектному середовищі [1; 2]. У роботі Башинської І.О. та Новака Н.Г. розглядаються питання управління ризиками у проектному середовищі з метою забезпечення ефективності реалізації проектів [3]. Питання управління ризиками розглядалися у статті Сухонос М.К. й Угоднікової О.І. з погляду розроблення механізмів управління ризиками зовнішнього середовища, зокрема взаємодії зі стейкхолдерами [4]. Специфіка будівельного виробництва під час реалізації функції управління ризиками будівельних проектів визначена у роботі Свідрика Т.І. та Борщука І.В. [5]. Яремко І.Й. визначав ризики у процесі реалізації будівельних проектів з урахуванням можливостей щодо забезпечення конкурентоздатності вітчизняних підприємств в умовах трансформаційно-інтеграційних процесів в українській економіці [6]. Биба В.В., Гаташ В.С. розглядають у своїй роботі актуальність забезпе-

чення ефективних механізмів управління ризиками в умовах трансформаційних процесів у будівельній галузі [7]. Непомнящий О.М. у своїй роботі зазначає, що сьогодні в Україні немає однозначного розуміння сутності ризику. Це пояснюється тим, що ризик – це складне багатоаспектне явище, що перебуває в постійному, динамічному русі та розвитку, що має безліч незбіжних, а іноді протилежних основ і передумов [8]. Отож розвиток будівельної галузі суттєво впливає на зміну підходів до забезпечення ефективних механізмів управління ризиками з урахуванням специфіки будівельного виробництва та нових трендів у будівельній галузі. З огляду на актуальність теми дослідження важливим є пошук нових підходів до управління ризиками будівельних проектів як на державному рівні, так і через механізми співпраці з приватними компаніями.

Постановка завдання. Метою статті є розроблення механізмів управління ризиками під час будівництва та експлуатації споруд.

Для реалізації поставленої мети у статті визначено ряд завдань, серед яких такі:

– проаналізувати тенденції управління ризиками з урахуванням специфіки будівельного ринку;

– розробити класифікацію ризиків будівельних проектів;

– визначити механізми державного та приватного регулювання процесів управління ризиками будівельних проектів;

– запропонувати алгоритм забезпечення ефективної системи управління ризиками будівельних проектів.

Виклад основного матеріалу. Шляхом модернізації та переходу до прогресивного розвитку для економіки України може стати підвищення ефективності реалізації будівельних проектів, реалізація яких, особливо в умовах економічної кризи, пов’язана із великою кількістю ризиків.

Для проведення дослідження було надане теоретичне визначення поняття «ризик», яке запропоновано розглядати як потенційну можливість настання події, що впливатиме на відхилення фактичних і планових показників реалізації будівельного проекту. Ризики доцільно розглядати не лише як потенційну подію з негативними наслідками, але й з погляду додаткових можливостей, які можуть з’явитися у разі ефективного використання ризикової події для реалізації проекту.



Рис. 1. Класифікація ризиків під час управління будівельними проектами

Специфіка будівельного ринку визначає необхідність адаптації систем управління проектними ризиками до будівельного виробництва. Державне регулювання управління ризиками будівельних проектів засноване на наданні дозвільних документів до початку будівельних робіт після проведення технічного оцінювання розробленого проекту. Інвестиційні ж ризики прийнято виявляти шляхом застосування експертизи будівельних проектів, що зазначено у статті 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність» [9]. Проте в Україні сьогодні відсутні механізми визначення ризиків та їх зменшення або знищення через систему взаємодії державного та приватного секторів. Залучення приватного сектору до забезпечення системи управління ризиками будівельних проектів дало б змогу підвищити ефективність процесів управління через наявність більш кваліфікованих фахівців, які володіють специфікою сфери будівництва. Паралельно така система зменшуватиме витрати держави на забезпечення державних регуляторних механізмів управління ризиками будівельної сфери та забезпечуватиме конкурентоздатність вітчизняних підприємств на міжнародних ринках, що особливо актуально в умовах євроінтеграції.

Для налагодження ефективної системи управління ризиками доцільно провести їх класифікацію з урахуванням специфіки будівельного виробництва. Автором запропонована така класифікація ризиків будівельного проекту (рис. 1):

На основі аналізу визначено, що для оцінювання ризиків будівельних проектів не можна скористатися класичною формулою ймовірності настання ризику. Тому було запропоновано алгоритм аналізу та оцінювання ризиків у процесі реалізації будівельних проектів.

Запропонований алгоритм аналізу та оцінювання ризиків будівельних проектів складається з таких етапів:

1. Проведення класифікації ризиків за запропонованим шаблоном – рис. 1.

2. Визначення вірогідності настання ризиків та оцінювання їхнього потенційного впливу на реалізацію будівельного проекту за 10-бальною шкалою.

3. Відбір ризиків, що мають найбільший рейтинг – середнє арифметичне показників вірогідності та впливу настання.

4. Ранжування ризиків.

5. Побудова матриці ризику.

Отже, було досягнуто мети, яка ставилася під час написання статті, а саме – розроблення алгоритму аналізу та оцінювання ризиків у процесі реалізації будівельних проектів. Загалом, розглянуті у статті питання аналізу та оцінювання ризиків є актуальними й можуть широко використовуватись у діяльності будівельних підприємств.

Висновки. Унаслідок дослідження було надане теоретичне визначення поняття ризику, що прийнято розглядати як ймовірну подію, що може призвести до негативних наслідків, чи таку, яку можна використовувати для підвищення ефективності реалізації будівельного проекту. Проведено класифікацію ризиків і запропоновано алгоритм аналізу та оцінювання ризиків будівельних проектів для забезпечення ефективного управління ризиками з урахуванням специфіки будівельного виробництва. Визначено переваги поєднання державного та приватного механізмів управління ризиками будівельних проектів, серед яких – більш висока компетентність фахівців, зниження витрат бюджету на забезпечення регульованих процесів, створення умов відкритої конкуренції, забезпечення євроінтеграційних процесів шляхом входження в єдиний європейський простір, який законодавчо визначає можливості регулювання будівельної галузі приватними структурами.

Список літератури:

1. Рішняк І.В. Моделювання процесів проектування схем реляційних баз даних та оцінювання ризиків прийняття проектних рішень. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2002. № 464. С. 38–49.
2. Рішняк І.В. Моделювання процесу управління ризиками у мультипроектному середовищі. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2014. № 783: Інформаційні системи та мережі. С. 466–473.
3. Башинська І.О., Новак Н.Г. Ефективне управління проектами підприємства. Інфраструктура ринку: електронний науково-практичний журнал. 2017. № 6. С. 113–117.
4. Сухонос М.К., Угоднікова О.І. Застосування підходів Manage Stakeholders для аналізу та оцінки ризиків при реалізації інноваційних проектів. Восточно-Європейський журнал передових технологій. 2011. № 1/6 (49). С. 27–30.
5. Свідрик Т.І., Борщук І.В. Фінансові ризики у будівельних проектах: сутність, причини виникнення, страхування. Збірник науково-технічних праць. Науковий вісник. 2006. № 16.6. С. 258–261.

6. Яремко І.Й. Методи оцінки будівельних контрактів в умовах економічної інтеграції. Наукові записки УАД. 2005. Вип. 8. С. 34–39.

7. Биба В.В., Гаташ В.С. Стан та перспективи розвитку будівельної галузі України. Збірник наукових праць (галузеве машинобудування, будівництво). 2013. № 4. С. 3–9.

8. Непомнящий О.М., Медведчук О.В. Теоретичні аспекти формування та розвитку системи управління ризиками. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. 2017. Вип. 4 (53). С. 22–29.

9. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 23 березня 2017 № 1981-VIII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1981-19> (дата звернення: 26.06.2018).

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ: ОСНОВНОЙ СОСТАВ И ПРОБЛЕМНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ

В статье рассматриваются актуальные вопросы управления рисками строительных проектов в условиях нестабильности внешней среды. Предоставлено теоретическое определение понятия риска с точки зрения негативных и позитивных последствий возможного происшествия при его наступлении. Разработана классификация рисков строительного проекта с целью формирования шаблона для создания реестра рисков по каждому отдельному проекту строительства. Предложен алгоритм оценки и анализа рисков для обеспечения эффективной системы управления рисками строительных проектов. Определены преимущества сочетания государственного и частного механизмов управления рисками строительных проектов, среди которых – более высокая компетентность специалистов, снижение расходов бюджета на обеспечение регуляторных процессов, создание условий открытой конкуренции, обеспечение евроинтеграционных процессов путем вхождения в единое европейское пространство, законодательно определяет возможности регулирования строительной отрасли негосударственными структурами.

Ключевые слова: государственное управление, строительные проекты, риски, управление рисками.

MANAGEMENT OF RISKS FOR REALIZATION OF CONSTRUCTION PROJECTS: MAIN COMPOSITION AND PROBLEM ELEMENTS

The article researches relevant matters of construction projects risk management in unstable environment conditions. The concept of risk is defined theoretically from the viewpoint of negative and positive consequences of a probable event when a risk occurs. Construction project risks are classified with a purpose of setting up a standard to form a risk register for every single construction project. The article proposes an algorithm to assess and analyze risks of construction projects to provide an effective system of construction projects risk management. It determines advantages of combining public and private mechanisms of construction projects risk management, which include higher competence of experts, cutting budget expenses for regulatory processes, creating conditions for an open competition, implementing European integration processes by means of entering the single European area that legislates opportunities of construction field regulation by private structures.

Key words: public administration, construction projects, risks, risk management.

Лісютин А.І.

Донецький державний університет управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УКРАЇНІ

У статті теоретично узагальнено особливості державного регулювання легкої промисловості в Україні. На основі аналізу та систематизації наукових джерел виділено основні нормативно-правові акти державного регулювання легкої промисловості. Визначено основні завдання держави щодо розвитку легкої промисловості та принципи державного регулювання. Виділено характерні ознаки розвитку вітчизняної галузі та проблеми легкої промисловості. Запропоновано основні заходи розвитку легкої промисловості для досягнення економічного зростання країни.

Ключові слова: промисловість, легка промисловість, промислова політика, державна цільова програма, державна політика.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку економіки головним завданням держави є розвиток промисловості. Важливим компонентом промислового комплексу країни є легка промисловість, яка виконує соціальну функцію держави, забезпечуючи громадян необхідною продукцією, та формує потужний експортний потенціал країни. Високі показники діяльності легкої промисловості забезпечують позитивні макроекономічні показники розвитку країни загалом, що впливає на міжнародний рейтинг держави на світовому ринку.

В умовах інтеграційних процесів розвиток легкої промисловості потребує структурних перетворень і формування такої моделі розвитку, яка б містила галузеві особливості ринку та забезпечувала розвиток інноваційної діяльності підприємств. Формування ефективної державної політики розвитку легкої промисловості дасть змогу досягти стабільного функціонування галузі, конкурентоспроможності вітчизняних товарів на міжнародних ринках, стабільного добробуту населення, залучити фінансові ресурси для оновлення технологічного парку та створення нових виробничих потужностей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну та методологічну основу державного регулювання легкої промисловості України становлять праці таких вітчизняних учених: Ващук Н.Ф. [1], Волков О.І. [2], Гарбуз Т.О. [3], Гончаров Ю.В. [2], Гречан А.П. [4], Лінькова О.Ю. [5], Мірко Н.В. [6], Нагребельний В.П. [7], Савіна С.С. [8] та інші. Ці науковці окреслили основні методи та сфери державного регулювання

легкої промисловості, визначили проблеми та перспективи розвитку цієї галузі промисловості. Але на сучасному етапі розвитку економіки науковцями не досить приділено увагу в обґрунтуванні та розробленні наукових підходів до визначення напрямів формування ефективних механізмів державного регулювання легкої промисловості.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей державного регулювання легкої промисловості в Україні для досягнення економічного зростання країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науці державного управління державне регулювання визначається як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого та контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [9].

У правовій науці державне регулювання – це здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів із метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [7].

Українська легка промисловість сьогодні є потужним багатогалузевим комплексом із виробництва товарів народного споживання та одна з небагатьох галузей господарства зі швидким обертанням капіталу. Галузь утворює потужний виробничий потенціал, який здатний виробляти

широкий спектр товарів широкого вжитку та промислового призначення.

Легка промисловість України – одна з найстаріших галузей виробництва товарів народного споживання. Вона складається з 17 підгалузей, нараховує понад 10 тисяч організацій і виробництв усіх форм власності, з них – промислових підприємств понад 4,5 тисячі.

Легку промисловість можна зарахувати до основних галузей соціального спрямування, більшість продукції цієї галузі належить до предметів першої необхідності, розвиток якої є необхідною умовою покращення рівня життя населення. Потенційні можливості підприємств легкої промисловості дають можливість виготовляти широкий спектр товарів, здатних задовольнити попит внутрішнього ринку. Серед них – тканини всіх видів, швейний і трикотажний одяг, взуття, шкіргалантерея та шкіряні товари, фурнітура та інше.

Пріоритетність галузі для економіки країни зумовлена:

- здатністю задовольняти потребу суспільства в товарах широкого вжитку та промислового призначення й сприяти підвищенню якості життя;

- пов’язаністю з багатьма суміжними галузями та можливістю обслуговувати весь господарський комплекс країни;

- великою місткістю внутрішнього ринку товарів легкої промисловості;

- високим рівнем доданої вартості, що створюється у процесі виробництва товарів, швидким обігом капіталу;

- низькою енергоємністю виробництва та незначним впливом на довкілля;

- потребою у висококваліфікованих кадрах в усіх регіонах країни [2].

Метою державного регулювання легкої промисловості України є розвиток вітчизняного комплексу підприємств легкої промисловості, здатного забезпечити насичення внутрішнього ринку високоякісними товарами та конкурентоспроможність вітчизняних товарів на зовнішньому ринку. Основні завдання держави щодо розвитку легкої промисловості наведені на рис. 1.

До основних законодавчих актів, що регулюють розвиток легкої промисловості, зараховують Конституцію України, Податковий і Митний кодекси, закони України «Про єдиний митний тариф», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про соціальний діалог в Україні», «Про зайнятість населення», «Про захист персональних даних», «Про здійснення державних закупівель», «Про охорону прав на промислові зразки» та інші акти Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчі акти.

Правові засади організації та управління промисловістю в Україні відображено в Законі України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р., на базі якого розроблено Кон-

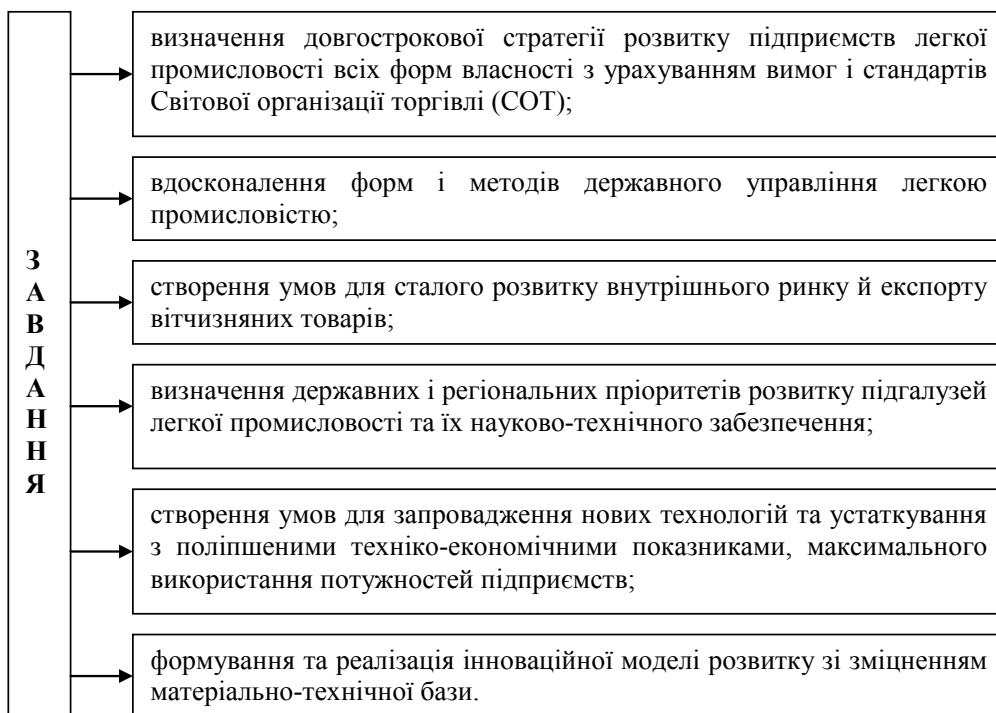


Рис. 1. Основні завдання державної політики розвитку легкої промисловості

цепцію Державної цільової програми розвитку легкої промисловості на період до 2011 р. Формування законодавчих основ державного регулювання легкої промисловості відбилося в таких нормативно-правових актах (табл. 1).

Основним центральним органом виконавчої влади є Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, яке забезпечує нормативно-правове регулювання в легкій промисловості; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку виносить їх на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України; інформує та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у відповідній сфері та інше.

Під принципами державного регулювання легкої промисловості розуміють обумовлені потребами розвитку промислової галузі науково

обґрунтовані фундаментальні положення стратегічного характеру, які відбивають специфіку соціально-економічних та юридичних особливостей механізму державного управління зазначеною галуззю (табл. 2).

За останні роки в Україні практично не відбулось суттєвих зрушень у формуванні та реалізації пріоритетів у розвитку легкої промисловості, а спостерігається зменшення обсягів виробництва, моральне та фізичне старіння технологічного обладнання, відбувається відтік фінансових ресурсів і висококваліфікованих кадрів із галузі. Внаслідок цього значна кількість підприємств легкої промисловості є збитковими, що веде до погіршення діяльності всієї галузі. Легка промисловість працює за надзвичайно несприятливих умов, що зумовлено експансією імпорتنих товарів, відсутністю новітніх технологій у системі маркетингу, управлінні, системі якості продукції.

Складна економічна ситуація, що склалась у галузі, пов'язана з проблемами забезпечення

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти державного регулювання легкої промисловості

Нормативно-правовий акт	Основні завдання
Концепція державної промислової політики України, затверджена постановою КМУ від 29 лютого 1996 р. № 272	Забезпечення економічної могутності, незалежності та безпеки країни на основі розвитку високотехнологічних і конкурентоспроможних виробництв. Визначено пріоритети розвитку підгалузей легкої промисловості: зміцнення сировинної бази галузі шляхом реконструкції, модернізації та технічного переозброєння базових підприємств легкої промисловості; створення виробництва високоякісних, конкурентоспроможних лляних тканин та інше [10].
Концепція державної промислової політики, затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2003 р. № 102/2003	Створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво та здатного до саморозвитку промислового комплексу, який відповідатиме аналогічним утворенням у розвинутих державах світу; прискорення розвитку легкої промисловості, харчової промисловості та переробки сільськогосподарських продуктів [11].
Концепція Державної програми розвитку легкої промисловості на період до 2011 р., затверджена Кабінетом Міністрів України 27 грудня 2006 р. № 673-р	Розвиток вітчизняного комплексу підприємств легкої промисловості, здатного забезпечити насичення внутрішнього ринку високоякісними товарами та конкурентоспроможність вітчизняних товарів на зовнішньому ринку. Основні завдання: удосконалення форм і методів державного управління легкою промисловістю; створення умов для сталого розвитку внутрішнього ринку й експорту вітчизняних товарів; формування та реалізація інноваційної моделі розвитку із зміцненням матеріально-технічної бази [12].
Загальнодержавна цільова економічна програма розвитку промисловості на період до 2017 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 947	Активізація інноваційно-інвестиційної діяльності промисловості з позитивним впливом на її структуру, забезпечення ринку конкурентоспроможними промисловими товарами та прискорення інтеграції промислового комплексу у світове виробництво, посилення соціальної спрямованості промислової політики. Пріоритетом розвитку легкої промисловості є значне збільшення обсягів виробництва з орієнтацією на українського споживача, що передбачається здійснити внаслідок ефективного використання сировинної бази та посилення захисту вітчизняного виробника в умовах вступу України до СОТ [13].
Загальнодержавна цільова економічна програма розвитку промисловості на період до 2020 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р	Комплексне вирішення проблемних питань функціонування промислового сектору економіки України шляхом розроблення організаційно-економічного механізму та залучення ресурсів для реалізації завдань структурно-технологічної модернізації вітчизняної промисловості в напрямі збільшення частки високотехнологічних видів діяльності в обсягах виробництва та експорту, задоволення потреб внутрішнього ринку у продукції власного виробництва, зростання зайнятості та підвищення завдяки цьому добробуту населення [14].

Принципи державного регулювання легкої промисловості

Принцип	Характеристика
Підпорядкованість управління забезпеченню інтересів економічної безпеки держави, складовою якої є промислова безпека, з урахуванням стратегічного характеру цієї галузі	Цей принцип полягає в тому, що прийняття управлінських рішень у легкій промисловості повинно спиратись на виключно важливе стратегічне значення цієї галузі економіки для держави, оскільки забезпечує її промислову незалежність;
Спрямованість управління на врахування інтересів споживачів	Цей принцип спрямований на гарантування інтересів споживачів продукції (насамперед населення) в процесі управління галуззю, зокрема неогрунтованого підвищення цін;
Оптимальне поєднання прямих (адміністративних) і непрямих (економічних) методів управління	Цей принцип спрямований на оптимальне поєднання в процесі управління легкою промисловістю, з одного боку, адміністративних методів, які мають забезпечувати належні «правила гри» всіх суб'єктів ринку, оскільки специфіка галузі не дає змоги повністю віддати її в ринкову стихію, а з іншого боку, економічних методів, які спрямовані на забезпечення максимальної ефективності промислової галузі в умовах ринкової економіки;
Пріоритет у механізмі державного управління загальної функції регулювання та спеціальних функцій регулятивного характеру	Значення цього принципу полягає в тому, що за сучасних умов переходу до ринкових механізмів у легкій промисловості пріоритетними серед функцій управління цієї галуззю, як і економікою загалом, є саме регулювання та пов'язані з ним функції;
Забезпечення наближення управління галуззю до стандартів і вимог ЄС	Цей принцип полягає у створенні нормативно-правової бази, яка регулює управління в легкій промисловості, для того, щоб вона, а також весь організаційно-правовий механізм державного управління галуззю максимально відповідали стандартам і вимогам ЄС, зважаючи на той факт, що інтеграція до Євросоюзу є стратегічним напрямом зовнішньополітичного курсу України;
Особлива роль у регулюванні галузі незалежного позавідомчого органу	Цей принцип полягає в тому, що ефективне функціонування галузі легкої промисловості значною мірою залежатиме від створення та діяльності дійсно незалежного регулюючого органу, як це має місце в країнах ЄС.

Джерело: на основі [15]

сировиною, необхідністю вирішення питань реструктуризації виробництва й відновлення застарілих основних фондів, низьким рівнем завантаженості існуючих виробничих потужностей. Ці та інші аспекти в сукупності з низькою платоспроможністю населення призвели до проблем зі збутом вітчизняної продукції. Така ситуація потребує прийняття державними органами управління ряду заходів, спрямованих на розвиток галузі [16].

З переходом української економіки на ринкові відносини найбільш прийнятною формою державного регулювання є програми державної підтримки розвитку легкої промисловості, що дають можливість сполучати державне втручання в діяльність підприємств із ринковим саморегулюванням. Результатом удосконалення сфери нормативно-правового регулювання галузей легкої промисловості, створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС має стати зростання рівня національного ВВП, який надасть перспективи для подальшого розвитку галузей легкої промисловості.

Висновки. На основі проведеного дослідження державного регулювання легкої промисловості

доведено, що легка промисловість є найважливішим сектором економіки, що забезпечує зайнятість населення, приплив іноземної валюти, насичення товарних ринків. Доведено, що українська легка промисловість є потужним багатогалузевим комплексом із виробництва товарів народного споживання. Визначено, що метою державного регулювання легкої промисловості України є розвиток вітчизняного комплексу підприємств легкої промисловості, здатного забезпечити насичення внутрішнього ринку високоякісними товарами та конкурентоспроможність вітчизняних товарів на зовнішньому ринку. На основі дослідження нормативно-правової бази виділено основні завдання держави щодо розвитку легкої промисловості та принципи державного регулювання легкої промисловості.

Характерними ознаками розвитку вітчизняної галузі є зменшення обсягів виробництва, моральне та фізичне старіння технологічного обладнання, відтік фінансових ресурсів і висококваліфікованих кадрів із галузі, проблеми забезпечення сировиною. Для вирішення визначених проблем розвитку легкої промисловості необхідним є вдосконалення сфери нормативно-пра-

вового регулювання, реалізація стратегії згідно з планом імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, впрова-

дження програми державної підтримки розвитку легкої промисловості, що дають змогу сполучати державне втручання в діяльність підприємств із ринковим саморегулюванням.

Список літератури:

1. Ващук Н.Ф. Державне управління у сфері легкої промисловості. Справедливість у юриспруденції: теорія та практика: матер. Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 лютого 2017 р.). Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2017. С. 40–42.
2. Легка промисловість України: стан, проблеми, перспективи економічного розвитку / За ред. О.І. Волкова та Ю.В. Гончарова. Київ, 2009. 446 с.
3. Гарбуз Т.О. Форми і методи державного управління у сфері об'єктів промислової власності. *International scientific journal*. 2016. № 2. С. 142–144.
4. Гречан А.П. Методологічні основи розвитку легкої промисловості на інноваційних засадах: дис. ... д-ра екон. наук: 08.07.01. Донецьк, 2006.
5. Лінькова О.Ю., Турменко Д. Конкурентоспроможність легкої промисловості України та механізми її підвищення. *Вісник Харківського політехнічного інституту*. 2010. № 50. С. 88–95.
6. Мірко Н.В. Концептуальні засади та механізми державного регулювання розвитку внутрішнього ринку продукції легкої промисловості. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2013. № 1. С. 198–212.
7. Нагребельний В.П. Державне регулювання / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1999. С. 118–119.
8. Савіна С.С. Концепція механізму інноваційного розвитку підприємств легкої промисловості. *Ефективна економіка*. 2015. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4766> (дата звернення: 29.06.2018).
9. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ, 2005. 240 с.
10. Про Концепцію державної промислової політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 272. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/272-96-%D0%BF> (дата звернення: 29.06.2018).
11. Про Концепцію державної промислової політики: Указ Президента України від 12 лютого 2003 р. №102/2003. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/102/2003> (дата звернення: 29.06.2018).
12. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку легкої промисловості на період до 2011 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2006 р. № 673-р. Верховна Рада України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/60710549> (дата звернення: 29.06.2018).
13. Про схвалення Концепції проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 947-р. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/947-2008-%D1%80> (дата звернення: 29.06.2018).
14. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80> (дата звернення: 29.06.2018).
15. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки: Указ Президента України від 28 квітня 2004 р. №493/2004. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/493/2004> (дата звернення: 29.06.2018).
16. Олійник Л.Г. Сучасні фактори конкурентоздатності підприємств легкої промисловості. -URL: http://www.rusnauka.com/CCN/Economics/10_oliyniklg.doc.htm (дата звернення: 29.06.2018).

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕГКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В УКРАИНЕ

В статье теоретически обобщены особенности государственного регулирования легкой промышленности в Украине. На основе анализа и систематизации научных источников выделены основные нормативно-правовые акты государственного регулирования легкой промышленности. Определены основные задачи государства по развитию легкой промышленности и принципы государственного регулирования. Выделены характерные признаки развития отечественной отрасли и проблемы легкой промышленности. Предложены основные направления развития легкой промышленности для достижения экономического роста страны.

Ключевые слова: промышленность, легкая промышленность, промышленная политика, государственная целевая программа, государственная политика.

GOVERNMENT REGULATION OF LIGHT INDUSTRY IN UKRAINE

The article theoretically summarizes the features of government regulation of light industry in Ukraine. Based on the analysis and systematization of scientific sources, it is singled the main regulatory legal acts of government regulation of light industry. There are identified the main government's tasks of the light industry development and principles of government regulation. It is identified characteristic features of domestic industry development and problems of light industry. There are proposed the main developments of light industry to achieve economic growth of the country.

Key words: industry, light industry, industrial policy, government target program, government policy.

Мар'яненко Г.І.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ПРОСТІР СУЧАСНОГО СВІТУ: ПЕРСПЕКТИВА ВИСОКОТЕХНОЛОГІЧНОГО МАЙБУТНЬОГО

У межах статті здійснено аналіз нових інформаційних технологій, які стрімко проникають в усі сфери життєдіяльності нашого суспільства та дійсно фантастично змінюють нашу уяву про спосіб життя людини майбутнього. Цей феномен уже сьогодні змінив життя сучасної людини. Нові технології стають причиною появи нових професій і зникнення професій, які майже сто років були затребувані ринком праці. Світове суспільство тільки намагається зрозуміти, які перспективи чи загрози нам несе інформаційно-технологічний простір майбутнього.

Ключові слова: інформаційні технології, хмарні послуги, роївий інтелект, 3D-принтер, Інтернет речей, технології Big Data, технології доповненої реальності (Augmented Reality – AR), інформаційна свідомість, інформаційна екологія людини, інформаційна безпека, мова машин, електронний кабінет, блокчейн, біткоїн, цифрові технології, глобальні наслідки, інформаційний тероризм, особистий сервіс Spectrum Technology Platform, кібер-атаки, сингулярність.

Постановка проблеми. Нові технології розширюють і водночас обмежують коло тих, хто має доступ до інформації. Постійний розвиток цифрового контенту підвищує важливість таких навичок інформаційної грамотності, як аналітичні здібності та вміння користуватися цифровими інструментами. Сьогодні ми спостерігаємо радикальну зміну соціальної диференціації інформаційного суспільства, поділ його не на класи, а на інформаційні співтовариства, що слабо диференціюються. І це, насамперед, пов'язано з доступом до знань та інформації для широких верств населення. Знання перестають бути привілеєм багатих, знатних та успішних. Між традиційними класами поступово «змиваються» межі (особливо це помітно у блогосфері).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Узагальнення результатів досліджень із питань розроблення та використання інформаційних технологій у різних галузях життєдіяльності суспільства демонструє наукові досягнення та відкриття світових учених, демонструє, що цій проблемі й сьогодні приділяють увагу чимало науковців, а саме: Дж. Маккарті, Дж. Діспенза, Т. Коделл, В. Мак-Каллок, В. Кухаренко, С. Лещук, Н. Морзе, В. Олексенко, С. Пейперт, Ю. Тріус, О. Щолок та інші. Деякі аспекти інформатизації соціальної роботи вивчають Н. Астафьева, Д. Джонассен, К. Колін, М. Лукашевич,

А. Мартиненко, А. Наследов, І. Следзинський та інші.

Дослідження свідчать, що, незважаючи на теоретичні та практичні досягнення вчених у сфері інформаційних технологій (далі – ІТ), їхнє застосування в процесі формування високотехнологічного простору сьогодення та майбутнього є актуальним і потребує більш ґрунтовного вивчення.

Відповідно до Глобального звіту про розвиток інформаційних технологій-2016 (The Global Information Technology Report), [8] який із 2002 року щорічно видається Всесвітнім економічним форумом (World Economic Forum), визначено рейтинг країн світу за рівнем розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) [7].

До першої десятки країн із найбільш ефективним використанням інформаційних технологій увійшли Сінгапур, Фінляндія, Швеція, Нідерланди, Норвегія, Швейцарія, США, Великобританія, Люксембург та Японія.

Постановка завдання. У межах статті необхідно виконати такі дослідницькі *завдання*: здійснити аналіз нових інформаційних технологій, які стрімко проникають в усі сфери життєдіяльності нашого суспільства, визначити роль інформаційного суспільства в сучасному світі та розкрити проблеми майбутнього ринку праці, прискорену автоматизацію (роботизацію) виробничих процесів, безробіття, БОД (необхідність введення без-

умовного основного доходу), майбутнє домінування штучного інтелекту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Через особливості швидкісного зросту технологій сформувались такі інформаційні тенденції розвитку сучасного світу:

1. Хмарні послуги, сервіси та технології. Концепція хмарних обчислень з'явилася ще в 1960 році, коли американський учений, фахівець із теорії ЕОМ Джон Маккарті (John McCarthy) висловив припущення, що коли-небудь комп'ютерні обчислення стануть надаватися подібно до комунальних послуг (public utility) [1]. Розповсюдження мереж із високою потужністю, низька вартість комп'ютерів і пристроїв зберігання даних, хмарні технології (англ. Cloud Technology) забезпечують віддалений доступ, обробку та зберігання даних на різних пристроях. Під час їх використання зникає прив'язка до робочого місця, а це створює нові можливості на ринку робочої сили. Вони також забезпечують принципово новий рівень мобільності та формують спільноти через існування приватних, публічних, гібридних «хмар» [2].

2. «Інтернет речей» (The Industrial Internet of Things – IIoT). Це концепція обчислювальної мережі фізичних предметів («речей»), що оснащені вбудованими технологіями для взаємодії один з одним або із зовнішнім середовищем.

– 1926 рік – Нікола Тесла сказав, що в майбутньому радіо перетвориться на «великий мозок», усі речі стануть частиною єдиного цілого, а технологічні машини будуть поміщатися в кишені.

– 1990 рік – випускник МІТ і один з авторів протоколу TCP/IP Джон Ромкі створив першу у світі Інтернет-річ – він підключив до Інтернету свій тостер.

– 1999 рік – Кевін Ештон вводить в обіг термін «Інтернет речей».

– 2008 рік – відбувся перехід від Інтернету людей до Інтернету речей – кількість підключених до мережі предметів перевищила кількість осіб.

– 2014 рік – ринок рішень у галузі Інтернету речей (1,9 трлн \$) перевищує обсяг ВВП однієї з найбільш динамічних економік світу – Індії (1,87 трлн \$) [14].

3. «Ройовий інтелект». Крім теорії відносності та квантової механіки, в арсеналі фізики є й інші теорії та концепції, так би мовити, «загальнолюдського» призначення. Одна з них – теорія ройового інтелекту (іноді ще називають «бактеріальним інтелектом»). У загальних рисах ідея така:

система, що складається з великої кількості агентів із простими правилами індивідуальної поведінки, може вести себе так, ніби має центр управління або виявляє високорівневу самоорганізацію. Як приклад природних систем із ройовим інтелектом зазвичай наводять соціальних комах – мурах, бджіл. Бактерії теж виявляють себе нетривіальним способом. Але найголовніше – такі системи моделюються на комп'ютері. Чому це важливо? Тому що в комп'ютерній моделі є тільки те, що ви в неї заклали. Якщо ви заклали прості алгоритми поведінки та не передбачили центр управління, це означає, що алгоритми прості, а центру немає. При цьому система веде себе так, ніби він був. Це не абстракція, не красива гіпотеза. Це конкретний науковий факт. У прикладному плані сказане означає, що далеко не всі політичні, економічні й соціальні катастрофи пояснюються змовою масонів. Іноді досить, щоб набралася критична кількість агентів із певним типом поведінки [13].

Це колективна поведінка різних об'єктів, кожен з яких виконує ряд простих функцій, взаємодіючи при цьому з іншими об'єктами. Подібно до рою комах, бджіл або зграї птахів, інформаційні системи, що розроблені на основі цього принципу, забезпечують децентралізоване управління процесами за допомогою колективної роботи всіх її елементів, які самоорганізуються у процесі роботи. Технологію «ройового інтелекту» можна використовувати в безпілотних автомобілях, електромережах із розподіленими джерелами енергії та під час військових і рятувальних операцій (безпілотні літальні апарати, дрони, військові роботи-сапери, роботи-рятувальники тощо) [2].

4. Технології доповненої реальності (Augmented Reality – AR). Термін “Augmented Reality” (AR) в 1990 році ввів в обіг науковець із Боїнга Томас Коделл (Thomas Caudell). Він висунув його на противагу віртуальній реальності як спробу пояснити, що можна не лише занурити людину у віртуальний світ, але й привнести частку віртуального у реальне життя й таким способом покращити його. Науковець працював із системами, які одягалися на голову та виводили на міні-дисплей інформацію про електричні дроти всередині літаків, що суттєво полегшувало їх обслуговування [4].

Вони спрощують і скорочують процес створення нового продукту: завдяки заміні фізичних прототипів віртуальними моделями, які сумісні з реальними пристроями, можна ще на ранніх етапах побачити помилки проектування або ефекти від удосконалення. Ці технології дають змогу знизити вплив людського фактора, скоротити

витрати на ремонт обладнання, підвищити продуктивність праці та конкурентоспроможність на ринку. AR-технології також використовують для координації діяльності відділів і співробітників та навіть для створення робочих інструкцій і технічних публікацій.

5. Технології Big Data. Широке введення терміна «великі дані» пов'язують із Кліффордом Лінчем, редактором журналу Nature, який підготував спеціальний випуск із темою «Як можуть вплинути на майбутнє науки технології, що відкривають можливості роботи з великими обсягами даних?», у якому були зібрані матеріали про феномен вибухового зростання обсягів і різноманіття оброблюваних даних і технологічних перспектив у парадигмі ймовірного стрибка «від кількості до якості» [3].

«Великі дані» виконують збір усієї можливої інформації про окремих людей (користувачів соцмереж, покупців магазинів, абонентів телефонних і телекомунікаційних операторів, даних опитувань і переписів тощо) і роблять кластерний аналіз цієї інформації, тобто її «розбивку» на узагальнені типи поведінкових моделей, у яких одні вподобання (наприклад, в'їжі чи в одязі) корелюють з іншими (наприклад, політичними), що дає змогу прогнозувати поведінку відповідних груп людей у потрібній сфері, маючи про них певну інформацію. Big Data аналізує поведінкові моделі та прогнози вподобань кожного окремого Інтернет-користувача для того, щоб надати йому ту або таку інформацію, яка йому ймовірно близька та цікава [10].

6. 3D-принтер. Це периферійний пристрій, що використовує метод пошарового створення фізичного об'єкта згідно з цифровою 3D-моделлю. Завдяки цій технології з'являється можливість більш дешево та швидко будувати складні технологічні об'єкти. 3D-друк почав свою історію з 1948 року, коли американець Чарльз Галл розробив технологію пошарового вирощування фізичних тривимірних об'єктів із фотополімеризаційної композиції (ФПК). Технологія отримала назву «стереолітографія» (STL). Патент на свій винахід автор отримав тільки в 1986 році, тоді ж він заснував компанію 3D-System і приступив до розроблення першого промислового пристрою для тривимірного друку, який було представлено громадськості роком пізніше – у 1987 році. Оскільки термін «3D-принтер» ще не був уведений в обіг, апарат Чарльза Галла отримав назву «установка для стереолітографії» [7].

7. Система сервісів Spectrum Technology Platform Support. Система сервісів забезпе-

чує на постійній основі формування цільового блоку-повідомлення для окремої людини – за її замовленням або підлаштовуючись під її інтереси. Такий сервіс не лише значно спрощує та полегшує пошук інформації, надає швидкий доступ до потрібного ресурсу, але й відповідає актуальним соціально-економічним тенденціям – отримання «повного пакету послуг», так званої комплексної послуги, де є вся потрібна інформація в потрібному часі, місці, форматі тощо. Згодом споживач перестає помічати ту межу, за якою його потреби та його вибір перестають йому належати [12].

8. Штучний інтелект. Перша робота, яка тепер за загальним визнанням вважається такою, що належить до штучного інтелекту, була виконана Ворреном Мак-Каллоком і Волтером Піттсом. Вони черпали натхнення з трьох джерел: знання основ фізіології та призначення нейронів у мозку; формальний аналіз логіки висловлювань, узятий із робіт Рассела та Вайтхеда, а також теорія обчислень Алана Тьюрінга [11]. Властивість інтелектуальних систем – виконувати творчі функції, які традиційно вважаються здатністю людини. Багатьом людям здається, що штучний інтелект – це далеке майбутнє, але ми з ним стикаємося щодня. На запит, що таке штучний інтелект (англ. Artificial intelligence, AI), Вікіпедія відповідає, що це – розділ комп'ютерної лінгвістики та інформатики, що формалізує завдання, які нагадують справи, що виконує людина [6].

9. Інформаційна свідомість. Інформаційна свідомість як складова компонента ідеології інформаційного суспільства в соціальній філософії ще не проаналізована. Результат дослідження – створено концептуальну парадигму інформаційної свідомості, її структуру та механізми відображення інформаційного соціуму, які виражені художніми, естетичними, філософськими, політичними, метафізичними, онтологічними, правовими, релігійними поглядами. Доктор Джо Діспенза (Joe Dispenza) став одним із перших, хто почав досліджувати вплив свідомості на реальність під науковим кутом зору. Його теорія взаємозв'язку між матерією та свідомістю принесла йому світову популярність після виходу документального фільму «Ми знаємо, що робить сигнал». Головне відкриття, яке зроблене Джо Діспензою, полягає в тому, що мозок не відрізняє фізичні переживання від душевних. Грубо кажучи, клітини «сірої речовини» абсолютно не відрізняють реальне, тобто матеріальне, від уявного, тобто від думок! [13].

10. Інформаційна екологія людини. У зв'язку із збільшенням кількості інформації дедалі більш актуальним стає питання про забруднення інформаційного простору, інформаційне перевантаження людини. Стає дедалі складніше знайти у величезному потоці саме ту інформацію, яка потрібна. Тут важливими є не тільки вміння оперувати інформацією та використовувати інформаційні ресурси, але й здатність формувати інформаційний світогляд. З огляду на значення інформації в сучасному суспільстві для здоров'я людини та суспільства розглядається роль міждисциплінарної науки – інформаційної екології як системи знань, необхідної для оздоровлення навколишнього інформаційного середовища. З аналізу конкретних прикладів природи та фізіології людини визначаються 10 аксіом і 29 законів інформаційної екології, які пропонуються як основа для формування інформаційної стратегії й тактики в соціальній, економічній, політичній та інших сферах, що впливають на стан здоров'я людини та людських спільнот [15, с. 55–58].

11. Інформаційна безпека. Постановка питання про інформаційну безпеку в інформаційній сфері має особливе значення для України, розвиток якої орієнтовано на комплексну інтеграцію у світове співтовариство, що неможливе без урахування інформаційного чинника. Це вимагає замислитися над перспективами розвитку інформаційного суспільства в Україні, для чого, передусім, необхідно визначити потреби й можливості щодо масового використання інформаційних технологій. Водночас необхідно брати до уваги, що саме інтенсивний розвиток інформаційних технологій призвів до появи нових загроз потенційного використання інформаційно-технічних досягнень у цілях, які несумісні з підтримкою безпеки інформаційної сфери та стабільності функціонування сучасного суспільства. На цій підставі в умовах глобалізації інформаційного суспільства проблема інформаційної безпеки в інформаційній сфері державного управління є актуальною та набуває дедалі більш соціально значущого характеру [5]. Попит на індивідуальну та колективну безпеку стає мегатрендом сучасності. Сьогодні інформаційну безпеку можна розглядати на декількох рівнях і в декількох виявах, але суть залишається одна: інформація є небезпечною зброєю. Тому в рамках цього тренду дослідники аналізують **доступ до персональних даних**, технічних засобів обробки та передачі даних, насамперед обчислювальних систем, захист особистої свободи та права на особистий інформаційний простір [7].

12. Мова машин. В Україні мовний конфлікт не має особливого стосунку до мови, а радше є черговою формою боротьби за соціальний статус. Одні сподіваються підвищити свій статус автоматично, інші бояться його так само автоматично втратити. Люди хапаються за зброю не тому, що їх мучать правила орфографії. Їм страшно втратити свій статус. Спроби створення штучних мов на кшталт есперанто були успішними. Та й артикуляційний апарат теж річ не проста, спробуйте вивчити в зрілому віці іноземну мову. Тому більш імовірний варіант, коли «нові» мови створить штучний інтелект. Машини (ШІ) будуть здатні упаковувати величезні масиви інформації за допомогою набагато більш складних знакових систем, ніж ті, якими ми користуємося зараз. Зрушення в цьому плані вже є. Відносно недавно по мережі «літала» новина про те, що нейронна мережа Google, яка забезпечує сервіс перекладів Google Translate, винайшла власну внутрішню мову для перекладу з однієї мови на іншу [7].

Ось тоді і відбудеться справжня інформаційна революція, яка буде здатна змінити самі підходи до розуміння речей і викликати ряд якісних стрибків практично у всіх ділянках людської діяльності. А поки це не сталося, ми будемо задовольнятися «революціями» на кшталт виходу чергової іграшки від Apple та процесорами в 100 500 ядер.

13. Блокчейн і біткоїн (Blockchain, Bitcoin). Про Bitcoin і технологію Blockchain чули навіть ті, хто ніколи не користувався криптовалютами та не розуміє, що таке mining. Швидко зростання популярності та курсу віртуальних грошей, а надто з початку 2017 року, зробило їх трендовою темою. Втім, далеко не всі можуть чітко уявити, у чому головні переваги цифрової валюти, як вона працює та які перспективи в новій ланцюгової системі зберігання даних і грошових переказів [9].

Це вибудований за певними правилами ланцюжок із формованих блоків транзакцій. Спершу терміном позначали розподілену базу даних, реалізовану в криптовалюті «біткоїн». Глобальна мережа комп'ютерів використовує технологію blockchain для спільного управління базою даних, яка записує транзакції Bitcoin. Система функціонує децентралізовано, а це означає, що мережа працює за принципом «користувач – користувач» (або «рівний – рівному») [2].

Інформаційні тренди зростають і розвиваються, набувають властивостей соціальних технологій, які здатні впливати на структуру спільнот, формувати залежності та фобії. Впровадження сучасних ІТ-технологій у масове виробництво має

як позитивні, так і негативні наслідки для різних сфер суспільного життя.

Висновки. Чого ж чекати після появи нових інформаційних трендів?

Електронна освіта демократизує та підриває традиційну систему освіти. Розвиток ресурсів електронної освіти надає багато можливостей, робить освіту більш доступною, вона втрачає віковий ценз.

Межі недоторканності приватного життя та захисту даних будуть переглянуті. Збереження великої кількості політичних та економічних даних буде сприяти розвитку профільних фахівців, появи нових спеціальностей на IT-ринку. Водночас можуть виникнути серйозні наслідки щодо недоторканності приватного життя та кримінальних злочинів із використанням IT-технологій. Гіперпов'язані спільноти, що само організуються, будуть продукувати нові соціальні ініціативи, у них буде більше можливостей для колективних дій, петицій і відстоювання своїх прав. При цьому відкриті урядові ініціативи та доступ до суспільних даних призведуть до більшої прозорості й до орієнтації державних послуг на своїх громадян.

Позитивні наслідки (технологічна сфера): підвищення ефективності праці на підприємствах, можливість економити на плановому ремонті устаткування та загальних експлуатаційних витратах, мінімізування аварій на виробництві, збільшення передбачуваності промислових систем, зростання енергоефективності та конкурентоспроможності економіки, стирання кордонів між галузями, зниження техногенного впливу на навколишнє середовище. **Глобальними наслідками** розвитку інформаційних технологій є соціальні зміни та нові тенденції розвитку сучасного інформаційного суспільства. IT-технології – форма організації суспільства, де завдяки широкому

застосуванню інформаційно-комунікаційних громадян громадські організації залучаються до прийняття державних рішень та участі в державному управлінні. Усім важливо зрозуміти, що штучний інтелект, сингулярність – не фантастика, а лише тільки тимчасове відставання. Виживання людей завжди залежало від суспільства, а зараз – майбутнього інформаційного суспільства держави. Ми стоїмо на початку найшвидшої урбанізації людства, нанотехнологічного буму, кіборгізації нейроінтерфейсів, симбіозу біологічного та цифрового інтелекту, тому важливе сьогодинське визначення тенденцій розвитку інформаційно-комунікативних технологій як важливого сегмента управління державою.

Отже, наслідком розвитку IT-технологій стали дві взаємозв'язані тенденції розвитку інформаційного суспільства.

Перша полягає в гуманізації економіки та відносин приватної власності, в обмеженні державної влади. Великий капітал змінює свій характер, стає більш цивілізованим, пригнічуються його егоїстичні межі. І цей процес у тих або інших формах («кооперативній», «акціонерній») стає глобальною тенденцією в більшості розвинених країн світу.

Друга тенденція – це індивідуалізація економічних і соціальних процесів, їх наповнення особистим вмістом.

Більшість із сучасних компаній, які домінують на ринку високих технологій, з'явилися не в розкішних кабінетах, де засідають ради директорів, а саме в гаражах, у приватних лабораторіях або навіть у квартирах.

Отже, процеси інформатизації суспільства повинні йти «знизу», а домінуючу роль при цьому мають грати економічні чинники, переважаючи над політичними, ідеологічними, технологічними та соціальними.

Список літератури:

1. Основні поняття хмарних технологій. Academic Fox 2014–2018. URL: <http://academicfox.com/lektsiya-1-osnovni-ponyattya-hmarnyh-tehnolohij/> (дата звернення: 10.09.2017).
2. Марутян Р.Р. Інформаційні тренди сучасного світу. URL: <http://matrix-info.com/2017/03/13/gosiya-z-bojovuykamu-otrymaly-prodovzhe/> (дата звернення: 13.03.2017).
3. Кравчук С.О. Що таке Big Data? The Future. URL: <http://the.future.news/bigdata> (дата звернення: 10.05.2017).
4. Гриник Н. Доповнена реальність – Judgment Day вже близько? URL: <http://watcher.com.ua/2010/12/10/dopovnena-realist-judgement-day-vzhe-blyzko/> (дата звернення: 10.12.2010).
5. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 8 липня 2009 року. № 514/2009. Президент України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/5142009-9186> (дата звернення: 08.07.2009).
6. Всі говорять про штучний інтелект. Еспресо.TV. URL: https://espreso.tv/article/2017/11/04/shtuchnyu_intelekt (дата звернення: 04.11.2017).

7. Всесвітній економічний форум (World Economic Forum). URL: <https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2018> (дата звернення: 26.01.2018).
8. Глобальний звіт про розвиток інформаційних технологій-2016 (The Global Information Technology Report). URL: http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf (дата звернення: 21.03.2016).
9. Bitcoin та Blockchain: що це таке і як працює в Україні та світі. Громадське телебачення. URL: <https://hromadske.ua/posts/shcho-take-bitcoin> (дата звернення: 15.07.2017).
10. Історія розвитку 3D-друкування. URL: <http://www.orgprint.com/wiki/3d-pechat/istorija-3d-pechati> (дата звернення: 29.10.2012).
11. Моделювання розуму. URL: <http://www.aiportal.ru/articles/researchers/warren-sturgis-mcculloch.html> (дата звернення: 12.06.2017).
12. Піддержка Spectrum Technology Platform. URL: <https://www.pitneybowes.com/us/support/products/software/spectrum-technology-platform-support.html> (дата звернення: 22.11.2017).
13. Діспенза Дж. Наша свідомість впливає на реальність. URL: <http://samorozvytok.info/content/dzho-dispenza-nasha-svidomist-vplyvaye-na-realnist> (дата звернення: 13.04.2016).
14. Коротка історія «Інтернету речей». Студвей. URL: <http://studway.com.ua/internet-rechey/> (дата звернення: 26.10.2015).
15. Єрьомін А.Л. Природа і фізіологія інформаційної екології людини. Екологія людини. 2000. № 2. С. 55–60. URL: <http://a-eremin.ru/rus/works/show/?itemid=8> (дата звернення: 15.09.2000).

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО СОВРЕМЕННОГО МИРА: ПЕРСПЕКТИВА ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОГО БУДУЩЕГО

В рамках статті здійснено аналіз нових інформаційних технологій, які стрімливо проникають во всі сфери життєдіяльності общества і дійсно фантастично змінюють наше представлення об образі життя людини майбутнього. Цей феномен уже сьогодні змінив життя сучасного людини. Нові технології стають причиною появи нових професій і зникнення професій, які майже сто років були востребовані ринком праці. Світове общество тільки намагається зрозуміти, які перспективи або загрози нам несе інформаційно-технологічне простір майбутнього.

Ключевые слова: інформаційні технології, хмарні послуги, розумовий інтелект, 3D-принтер, Інтернет речей, технології Big Data, технології доповненої реальності (Augmented Reality – AR), інформаційне свідомість, інформаційна екологія людини, інформаційна безпека, мова машин, електронний кабінет, блокчейн, біткоїн, цифрові технології, глобальні наслідки, інформаційний тероризм, особистий сервіс Spectrum Technology Platform, кібер-атаки, сингулярність.

INFORMATION AND TECHNOLOGICAL SPACE OF THE MODERN WORLD: THE PROSPECT OF A HIGH-TECH FUTURE

New information technologies are rapidly penetrating into all spheres of life of our society and really fantastically change our imagination about the way of life of a person of the future; this phenomenon has already changed the life of modern man. New technologies are causing the emergence of new professions and the disappearance of professions, which for nearly a hundred years have been demanded by the labor market. The world society is only trying to understand what prospects or threats we are carrying information and technology space of the future.

Key words: information technology, cloud services, Roy Intelligence, 3D-printer, Internet stuff, Big Data technology, Augmented Reality-AR technology, informational awareness, human information ecology, information security, language of machines, e-cabinet, blockchain, bitcoin, digital technology, global effects, information terrorism, personal service Spectrum Technology Platform, cyber attacks, singularity.

Мороз С.А.

Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЦЕСНОГО ТА СИСТЕМНОГО ПІДХОДІВ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто принципи міжнародних стандартів якості та звернено увагу на можливість їх імплементації до системи державного управління. Наведено результати аналізу змісту принципів процесного та системного підходів міжнародних стандартів якості в контексті їх використання в системі державного управління якістю вищої освіти. Досліджено окремі аспекти управління якістю вищої освіти на університетському рівні, а також з'ясовано місце та роль держави у відповідному процесі. Визначено структуру закладу вищої освіти та розглянуто її вплив на систему забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Стаття містить висновки щодо напрямів удосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління якістю вищої освіти.

Ключові слова: міжнародні стандарти якості, процесний підхід, системний підхід, державне управління якістю вищої освіти, механізми державного управління, заклад вищої освіти.

Постановка проблеми. Проблематика якості вищої освіти з огляду на свою значущість у вирішенні питань суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку може бути розглянута на рівні пріоритетного напрямку розвитку наукової думки. Про важливість вирішення питань забезпечення якості вищої освіти може свідчити факт їх включення до переліку пріоритетних напрямів наукових досліджень НАПН України на 2018–2022 рр. Визначаючи вектори наукових пошуків, автори програмного документа пропонують розглядати проблематику якості освіти, зокрема, й через призму таких основних напрямів, як: методи та способи оцінювання якості освіти; контроль, діагностика й оцінювання результатів освітньої діяльності; методологія та технології моніторингових досліджень в освіті тощо [8]. Кожен із цих напрямів з огляду на складність і багатогранність вияву свого змісту не може бути розглянутий у межах суто педагогічної наукової думки, адже порушена проблематика цілком виправдано позиціонує на рівні об'єктів наукового пошуку відразу в декількох галузях наукового знання, кожна з яких має свою компетенцію в дослідженні відповідного феномена [14]. Безумовно, визначений НАПН України перелік пріоритетних напрямів наукових досліджень не

має прямої кореляції з проблемним полем державно-управлінської науки. Водночас «оцінювання якості освіти», так само як і «методологія та технології моніторингових досліджень», може бути розглянуте в контексті реалізації суб'єктами державного управління владних повноважень щодо забезпечення «досягнення цілей держави шляхом формування організуючого, координуючого та контролюючого впливів на об'єкт державного управління» [1, с. 6]. Крім того, діяльність самого інституту НАПН України як організації, що заснована на державній власності та інституалізована у формі державної бюджетної установи, також може розглядатись через призму державно-управлінської науки.

Високий рівень наукової уваги до питань забезпечення якості вищої освіти, на нашу думку, зумовлено, перш за все, їх практичною спрямованістю на вирішення цілком конкретних завдань суспільного розвитку. У межах «Проекту концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр.», громадське обговорення змісту якого було ініційовано Міністерством освіти і науки України, серед системних проблем освітнього сектору законодавець звертає увагу, з одного боку, на зниження якості педагогічних кадрів і кризи педагогічної освіти та певну профе-

сійну деградацію окремих категорій працівників освіти, а з іншого – на зниження якості освіти та падіння рівня знань і вмінь об'єктів навчального процесу [3]. Цілком очевидно, що «значна частина проблем вищої освіти спричинена економічним дисбалансом у державі, постійними політичними кризами, неспроможністю органів публічної влади вчасно приймати ефективні управлінські рішення, реагувати на зміни в суспільстві, щоб адаптувати систему вищої освіти до нових викликів держави» [2, с. 107]. Водночас наведений вище перелік джерел накопичування численних проблем у системі вищої освіти не є вичерпаним, адже за його межами залишились певні суспільні та державні інституції, вплив яких на умови функціонування та розвитку системи вищої освіти має велике значення. За дослідженнями фахівців, найбільш цінним потенціалом для подальшого розвитку вітчизняної науки та освіти є реалізація принципів управління якістю, а саме – постійне покращення загальних показників діяльності наукових і науково-педагогічних працівників. Беручи до уваги вищенаведене, можемо констатувати той факт, що проблематика забезпечення якості вищої освіти є актуальним і важливим напрямом в організації наукових пошуків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання якості вищої освіти постійно перебувають у межах наукової уваги кола дослідників. Серед останніх наукових публікацій, тематична спрямованість яких пов'язана з вирішенням порушеного питання на методологічному рівні, варто виділити праці таких учених: Л.А. Гаєвської, О.В. Жабенка, С.В. Майбороди (обґрунтовано теоретико-історичні аспекти державного управління освітою); С.К. Андрейчука, С.М. Домбровської, В.М. Огаренка (досліджено зміст і практику використання механізмів державного управління системою вищої освіти, напрями та розкрито їхній зміст); Д.В. Бондар, О.В. Поступної, Т.М. Тарасенка (визначено інституціонально-правові та соціально-економічні умови ефективного розвитку вищої освіти); Т.І. Гладкої, Т.О. Лукіної, А.В. Ромина (з'ясовано особливості державного управління якістю надання освітніх послуг у системі вищої освіти); О.В. Дубровки, Р.А. Науменко, Л.І. Парашенко (досліджено організаційно-методичні та практично-діяльнісні аспекти вияву державно-управлінського впливу на освітянську сферу) та багатьох інших дослідників. Аналіз змісту та тематичної спрямованості останніх наукових публікацій, відповідно до обраного нами предмета дослідження, свідчить не лише про від-

критість порушеної проблематики для наукового пошуку, а перш за все про необхідність її поглиблення у межах окремих напрямів наукового знання. Окремі питання вияву проблематики якості вищої освіти були нами розглянуті у межах попередніх напрямів наукових пошуків [6], а отже, публікація є їхнім логічним продовженням.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Розуміння змісту та напрямів вияву феномена якості вищої освіти, незалежно від рівня організації наукового пошуку та безпосереднього фокусу уваги дослідника, важко уявити без з'ясування вимог норм міжнародних документів, адже саме в контексті затверджених ними стандартів (положень) відбувається не лише практичне закріплення існуючих теоретичних знань, а й своєрідне програмування подальшого розвитку як безпосередньо системи вищої освіти, так і освітянської галузі загалом. У попередніх своїх публікаціях ми звернули увагу на той факт, що проблематика управління якістю вищої освіти перебуває у фокусі наукової уваги дослідників, а отже, вона не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків [7]. Водночас динаміка оновлення знань щодо предметів наукової уваги в поєднанні зі зміною її акцентів щодо тих чи інших складових їхнього змісту потребує постійного вдосконалення як самої системи відповідних знань загалом, так і безпосередньо змісту її базових (основних) категорій. У межах публікації ми звернемо увагу на ті аспекти вияву порушеної вище проблематики, які відповідно до практики свого впливу пов'язані зі змістом міжнародних норм і стандартів, визначених у ДСТУ ISO 9000:2007.

Постановка завдання. З'ясувати напрями вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління якістю вищої освіти в контексті змісту принципів міжнародних стандартів якості, а саме принципів процесного та системного підходів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конкретизація змісту категорії якості освіти в контексті норм офіційних документів і моніторингових місій може бути здійснена через призму міжнародних стандартів якості серії ДСТУ ISO 9000:2007. Словник термінів цього документа розглядає можливість розгляду категорії якості на рівні базової щодо обраної нами для визначення змісту дефініції та тлумачить його через сукупність певних характеристик об'єкта, які відповідають встановленим вимогам (характеристики та вимоги визначаються на рівні окремих кате-

горій) [12]. Крім того, документ містить перелік основних принципів управління якістю, що, у свою чергу, також сприяє розумінню змісту відповідної категорії. Автори стандарту ДСТУ ISO 9000:2007 визначають такі принципи управління якістю: орієнтація на замовника, лідерство, залучення працівників, процесний підхід, системний підхід до управління, постійне покращення, прийняття рішень на підставі фактів, взаємовигідні стосунки з постачальниками.

Кожен із цих принципів не лише може, а й повинен бути інтерпретований через призму категорії якості вищої освіти. Такий крок свого часу здійснило чимало дослідників. Серед найбільш цікавих, на нашу думку, є дослідження Р.А. Кубанова. Вчений пропонує цілком логічно завершену та ретельно опрацьовану концепцію поглядів щодо сприйняття проблематики якості вищої освіти в контексті наведених вище принципів [4]. Переосмислюючи результати досліджень ученого, спробуємо розглянути категорію якості вищої освіти, але в контексті предметного поля державно-управлінської науки.

Процесний підхід було визначено авторами ДСТУ ISO 9000:2007 на рівні одного з основних принципів управління якістю, що створює підґрунтя для можливості його розгляду через призму змісту обраного нами предмета наукового пошуку. На переконання авторів міжнародного стандарту якості, ефективність досягнення організацією мети свого функціонування (отримання бажаного результату) залежить від здатності керівника здійснювати управлінський вплив на діяльність і ресурси організації за допомогою механізмів, які зазвичай використовуються для управління процесом (управління діяльністю та пов'язаними з нею ресурсами на рівні управління процесами). З огляду на теорію та практику державно-управлінської науки можемо констатувати факт змістовної складності наведеної тези. Скоріше за все складність наведеного вище концепту зумовлена недосконалістю перекладу, а отже, його зміст може бути інтерпретовано під дещо іншим кутом зору. На нашу думку, відповідна теза може бути перефразована з акцентом уваги на те, що ефективність управлінської діяльності керівника залежить від його здатності розглядати питання управління діяльністю організації та її ресурсами у межах взаємопов'язаних процесів. Інакше кажучи, управління діяльністю (процесами) та управління ресурсами повинно розглядатись у межах одного процесу або досить тісно пов'язаних процесів. Об'єднання декількох

напрямів управлінської діяльності у межах одного процесу можливо лише за умови їх сприйняття в контексті однієї системи управління.

Досить вдале визначення змісту процесного підходу було надано М.Х. Месконом, який тлумачить цю категорію через безперервну серію взаємопов'язаних дій або функцій. Розбудова системи управління на рівні ЗВО, незважаючи на існування порівняно жорсткого регулювання з боку держави, перебуває в компетенції адміністрації ЗВО, тобто саме керівник ЗВО, керуючись власним уявленням про ефективність функціонування тих чи інших підрозділів, приймає рішення щодо системи ЗВО та його структури.

Розглядаючи можливості процесного підходу для вирішення проблематики якості вищої освіти на університетському рівні, треба звернути увагу на ті з його потенціалів, які пов'язані з таким:

– розбудовою системи та структури ЗВО відповідно до законів архітектури, тобто із узяттям до уваги історичного контексту та традицій управління конкретним ЗВО. Водночас адміністрації ЗВО треба взяти до уваги впливи зовнішнього середовища, а також існуючі інституціональні вимоги;

– розбудовою такої системи управління ЗВО, за якою кожен його працівник (структурний підрозділ), незалежно від свого ієрархічного статусу або функціональних повноважень, розглядається в логічному взаємозв'язку з іншими працівниками (структурними підрозділами), але без перебирання на себе їхніх повноважень (компетенцій). Інакше кажучи, результати трудової діяльності кожного з працівників (структурних підрозділів) ЗВО повинні розглядатись на рівні ресурсу для кожного іншого працівника (структурного підрозділу);

– рівнем розвитку управлінських знань, умінь, навичок і системи цінностей кожного представника адміністрації ЗВО (якість цілі укладення та розподілу ресурсів; ефективне планування та контроль; якість організації навчально-методичної та науково-дослідної роботи; ефективне адміністрування організаційних процесів, зокрема й тих, які пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням професійної діяльності ЗВО; правильний вибір моделі управління та комбінації його механізмів тощо);

– рівнем професійної підготовки наукових і науково-педагогічних працівників, а також абітурієнтів ЗВО (узгоджений розвиток професійних якостей професорсько-викладацького складу без допущення розвитку диспропорцій,

адже високий професійний рівень одного викладача повинен бути підтриманий іншим (студент не повинен відчувати зміну загальної якості навчального процесу як між навчальними дисциплінами, так і між окремими модулями до організації навчального процесу, за якими залучені різні викладачі) тощо);

– ефективністю та комбінаторикою використання функцій (збір, обробка, збереження та передача інформації; аналіз; прогнозування; планування; організація; мотивація; управління; облік; контроль; регулювання; координація) і методів (нормативно-правові, економічні, морально-етичні, суспільно-політичні, соціально-психологічні, адміністративно-організаційні, статистико-математичні комунікаційні та дипломатичні) управління.

Безумовно, можливості процесного підходу для вирішення проблематики якості вищої освіти на університетському рівні не вичерпуються наведеними нами потенціалами, а отже, можуть бути доповнені. Наприклад, поза нашою увагою залишились потенціали процесного підходу, позиціонування яких відбувається на рівні суб'єктів державного управління, а також інститутів та інституцій суспільства.

Принцип системного підходу до управління було визначено нормами ДСТУ ISO 9000:2007 на рівні одного з принципів управління якістю. Незважаючи на той факт, що автори міжнародного стандарту якості ідентифікували відповідний принцип лише на п'ятій позиції, його значущість не викликає жодних сумнівів. Частково проблематика системного підходу щодо управління якістю вищої освіти була розглянута нами у межах процесного підходу (четверта позиція переліку принципів управління якістю), а отже, у цій частині нашого дослідження ми звернемо уваги лише на її принципові положення.

Системний підхід дає змогу розглядати організацію на рівні системи, до складу якої входять взаємопов'язані між собою елементи. Наприклад, якщо ми говоримо про систему вищої освіти, то, відповідно, до норми статті 11 Закону України «Про вищу освіту» [9] до її складу входять такі елементи: заклади вищої освіти всіх форм власності; рівні та ступені (кваліфікації) вищої освіти; галузі знань і спеціальності; освітні та наукові програми; стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти; органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти; учасники освітнього процесу. Безумовно, система ЗВО з огляду на статус елемента в позиціонуванні у межах сис-

теми вищої освіти є більш простою, але з існуванням певних особливостей.

У найзагальнішому вигляді під системою розуміють «сукупність елементів, які є у відносинах і зв'язках між собою та середовищем, що утворює певну цілісність, єдність» [13, с. 345]. Отже, для з'ясування змісту системи ЗВО, а, відповідно, і її потенціалів для управління якістю вищої освіти ми повинні визначити його складові елементи. Не ставляючи за мету вирішення дискусії навколо переліку елементів системи ЗВО, хоча її результати для нас, безумовно, мали б неабияке значення, звернемо увагу на норму Закону України «Про вищу освіту» щодо структури ЗВО. У пункті 3 статті 33 Закону України «Про вищу освіту» [9] законодавець визначає, що основними структурними підрозділами закладу вищої освіти є факультети, кафедри та бібліотека. Отже, швидше за все саме ці елементи ми можемо ідентифікувати на рівні системоутворюючих. Водночас відповідний перелік, на нашу думку, може бути доповнений підрозділами, які забезпечують методичне, організаційне, матеріально-технічне, соціально-психологічне, побутове тощо супроводження навчального процесу. Крім того, до наведеного переліку, на нашу думку, треба зарахувати трудовий потенціал ЗВО, навчальні програми, суб'єкти та об'єкти навчального процесу, органи управління ЗВО, стратегію розвитку ЗВО, принципи та механізми управління, зв'язки між елементами системи тощо. Наш акцент на можливості (необхідності) включення зв'язків до системи ЗВО є принциповим, адже кожен з її елементів утримується в системі саме завдяки багатостороннім зв'язкам. Також варто звернути увагу на той факт, що зміст і напрями реалізації зв'язків між елементами системи впливають на ефективність функціонування як кожного окремого елемента системи, так і всієї системи загалом. Зазвичай суб'єктно-об'єктні зв'язки в організації реалізуються через комунікацію (формальну та неформальну), ресурси (матеріальні та нематеріальні) та функції.

Використання системного підходу передбачає таке: визначення цілей (дерево цілей) і встановлення пріоритетів щодо їх досягнення; визначення найбільш ефективної моделі організаційної розбудови (структурування), а також шляхів досягнення кожної з визначених цілей; аналіз потенціалів тих чи інших механізмів для забезпечення виконання завдань тактичного та стратегічного рівнів; визначення у межах системи її структури, підсистем та елементів; проведення всебічного

аналізу наявних сил і засобів у контексті їхньої відповідності обраній стратегії та механізмам її реалізації; оцінювання поточних і підсумкових результатів; визначення напрямів і потужності взаємозв'язків між процесами, методами та засобами, результатами тощо.

Розглядаючи можливості системного підходу для вирішення питань якості вищої освіти на рівні ЗВО, треба звернути увагу на такі напрями:

– розбудова ефективної системи ЗВО та забезпечення її функціонування та розвитку (під час попередніх наукових пошуків ми звертали увагу на виключну компетенцію ЗВО [5], зокрема й у контексті формування його системи. Водночас треба розуміти, що саме держава встановлює норми щодо порядку утворення, реорганізації (злиття, приєднання, поділ, перетворення) чи ліквідації ЗВО (стаття 31 Закону України «Про вищу освіту» [9]); визначення організаційних академічних форм закладів вищої освіти (стаття 43 Закону України «Про освіту» [11]); встановлення залежності між кількістю студентів, що навчаються у ЗВО, та кількістю посад працівників ЗВО (пункт 2 «Типових штатних нормативів ВНЗ III–IV рівнів акредитації» [10]) тощо; запровадження внутрішнього та зовнішнього моніторингу ефективності функціонування системи ЗВО та опрацювання напрямів її вдосконалення);

– забезпечення оптимального рівня формалізації системи та структури ЗВО (діючи у ЗВО, норми та правила повинні забезпечувати достатній рівень автоматизації процесів її професійної діяльності; формування та використання типових алгоритмів прийняття управлінських рішень і забезпечення їх виконання тощо);

– забезпечення принципу системності та цілісності у навчальному процесі (формування змісту навчального плану (навчальних програм) з узяттям до уваги міждисциплінарних зв'язків; зміст навчальної програми (навчального плану) повинен забезпечувати системне подання навчального матеріалу, а також сприяти його системному засвоєнню; запровадження державного аудиту змісту та практики реалізації навчальних програм і планів тощо);

– досягнення розуміння суб'єктами управління причинно-наслідкових зв'язків між змістом управлінських рішень, практикою їх реалізації та отриманими результатами (розуміння взаємозалежності елементів системи та процесів у її межах; визначення напрямів взаємодії системи із зовнішнім середовищем, а також факторів впливу на поведінку елементів системи);

– сприйняття елементів і процесів ЗВО у межах структури однієї системи, мета, особливості та результати функціонування кожного з елементів якої залежать від відповідних детермінант інших елементів (діалектика взаємозв'язків елементів і процесів у межах системи) тощо.

Висновки. Беручи до уваги розглянуті в контексті змісту норм ДСТУ ISO 9000:2007 принципи управління якістю, можемо сформулювати такі основні висновки.

Імплементация норм ДСТУ ISO 9000:2007 в систему державного управління якістю вищої освіти, з одного боку, дасть змогу наблизити менеджмент якості вітчизняних ЗВО до європейських стандартів, а з іншого – створить умови для адаптації (узгодження) системи управління якістю вищої освіти до кращих світових практик. Серед основних напрямів удосконалення змісту та практики реалізації механізмів державного управління якістю освітньої діяльності та якості вищої освіти варто звернути увагу на такі з них:

– формування зрозумілої за своїм змістом та ефективною за результатом свого функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система повинна бути формально схваленою та реально прийнятою суб'єктами та об'єктами управлінської діяльності не лише як обов'язкова, а перш за все як необхідна для забезпечення подальшого розвитку);

– гарантування державою замовникам і споживачам освітньої послуги її якості як у контексті практичної значущості отриманих у ЗВО знань, навичок, вмінь і системи ціннісних орієнтацій для конкретної професійної діяльності, так і з огляду на їхню конкурентоспроможність, порівняно з аналогами на міжнародному ринку праці (ЗВО повинен нести відповідальність, зокрема й перед державою, за якість освітньої послуги);

– система управління якістю освітньої діяльності та якістю вищої освіти на університетському рівні повинна мати чітку та логічну структуру, у межах якої кожен з її елементів має свою виключну компетенціональну зону (конкретно визначені функції, права, обов'язки, відповідальність та ієрархія підпорядкування);

– забезпечення позиціонування керівника ЗВО, так само як і будь-якого іншого представника його адміністрації (проректори, декани, завідувачі кафедр тощо), на рівні звичайного об'єкта моніторингу якості надання управ-

лінської послуги, зокрема й у контексті його діяльності щодо управління якістю освітньої діяльності та якістю вищої освіти (моніторинг суб'єктами державного управління ефективності діяльності адміністрації ЗВО);

– забезпечення особистої відповідальності науково-педагогічного працівника, а також його безпосереднього керівника за рівень професійної діяльності (відповідність рівня проведення занять і системи контролю встановленим вимогам);

– запровадження у дію електронної системи документообігу, а також електронної системи контролю якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (необхідність розроблення та використання програмного забезпечення на кшталт тих, що забезпечують функціонування системи «Кадри» або «І С:Бухгалтерія»);

– розроблення алгоритмів виявлення недоліків у межах змісту та практики використання механізмів забезпечення якості вищої освіти (систематизація процедур виявлення недоліків у функціонуванні системи забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, а також пошук шляхів їх усунення та запобігання виникнення у майбутньому);

– спрощення механізму комунікації між суб'єктом та об'єктом управління якістю вищої освіти, а також забезпечення її ефективності (доступність керівника ЗВО та його адміністрації для кожного з учасників навчального процесу; підвищення рівня прямої взаємодії між структур-

ними підрозділами ЗВО, а також з інститутами ринку праці та роботодавців);

– формування та запровадження у дію зрозумілої за змістом і логічної за формою розбудови системи оцінювання суб'єктів та об'єктів навчального процесу як на індивідуальному рівні (студент, викладач, доцент тощо), так і на рівні структурного підрозділу (кафедра, факультет, інститут у складі ЗВО). Бажано забезпечити універсальність змісту та практики використання такої системи незалежно від фахової спрямованості ЗВО та його статусу (передбачити можливість порівняння отриманих об'єктом оцінювання балів із відповідними оцінками інших об'єктів моніторингу як на рівні окремого ЗВО, так і на національному рівні).

Вищенаведені висновки не вичерпують змісту проблематики управління якістю вищою освітою в контексті норм міжнародних стандартів якості, а лише сприяють розвитку окремих напрямів її теоретико-методологічного обґрунтування. Серед перспективних напрямів в організації наукових пошуків у контексті обраного нами предмета наукового пошуку найбільш важливими є ті з них, зміст яких пов'язано з вирішенням питань імплементації інших принципів міжнародних стандартів якості до системи державного управління якістю вищої освіти. Крім того, на увагу дослідників заслуговують питання вивчення досвіду країн ЄС щодо участі держави в забезпеченні якості вищої освіти.

Список літератури:

1. Ващенко К.О. Концептуальні засади розвитку галузі науки «Державне управління»: наук. розробка / За заг. ред. К.О. Ващенка. Київ: НАДУ, 2013. 48 с.
2. Домбровська С.М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2. С. 107–113.
3. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років: проект від 7 липня 2014 р. Міністерство освіти і науки України. URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/> (дата звернення: 16.05.2018).
4. Кубанов Р.А. Реализация принципов ИСО 9000 при проектировании системы управления качеством высшего образования в вузе. Influence of knowledge and public practice on the development of creative potential and personal success in life: peer-reviewed materials of the CXXIV International Research and Practice Conference and II stage of the Championship in Psychology and Educational sciences (London, May 12 – May 17, 2016). London: IASHE, 2016. P. 33–35.
5. Мороз С.А. Державне управління та університетська автономія в системі розвитку трудового потенціалу вищого навчального закладу. Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління»). 2016. Вип. 1 (4). С. 18–26.
6. Мороз С.А., Мороз В.М. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл. Теорія і практика управління соціальними системами. 2017. № 2. С. 58–71.
7. Мороз С.А. Качество высшего образования как объект государственного управления: содержание категории через призму норм международных мониторинговых миссий. Научно-методический журнал КазНПУ «Педагогика и психология». 2018. № 1. С. 23–35.
8. Пріоритетні напрями наукових досліджень НАПН України на 2018–2022 рр. URL: <http://naps.gov.ua/ua/press/announcements/1315/>. (дата звернення: 17.05.2018).

9. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2014. № 63. С. 7–14.

10. Про затвердження Типових штатних нормативів вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації: наказ Міністерства освіти і науки України від 11 січня 2014 р. № 26. МОН України. Офіційний вісник України. 2014. № 9. С. 250–252.

11. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 34. Ст. 451.

12. Системи управління якістю: основні положення та словник термінів. ДСТУ ISO 9000:2007. Держспоживстандарт України. Київ, 2008. URL: http://dbn.at.ua/_ld/11/1128_432_iso9000-1-.pdf (дата звернення: 14.05.2018).

13. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие. Київ, 2003. 368 с.

14. Moroz S. State management of higher education quality as an object of dissertations' researches: analysis of the substantial orientation of science researches. Authority and society (History, Theory, Practice). 2017. № 4 (44). P. 15–23.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПРОЦЕССНОГО И СИСТЕМНОГО ПОДХОДОВ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ КАЧЕСТВОМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены принципы международных стандартов качества и акцентировано внимание на возможности их имплементации в систему государственного управления. Представлены результаты анализа содержания принципов процессного и системного подходов международных стандартов качества в контексте их использования в системе государственного управления качеством высшего образования. Исследованы отдельные аспекты управления качеством высшего образования на университетском уровне, а также выяснено место и роль государства в соответствующем процессе. Определена структура учреждения высшего образования, а также рассмотрено ее влияние на систему обеспечения качества образовательной деятельности и качества высшего образования. Статья содержит выводы относительно направлений усовершенствования содержания и практики использования механизмов государственного управления качеством высшего образования.

Ключевые слова: международные стандарты качества, процессный подход, системный подход, государственное управление качеством высшего образования, механизмы государственного управления, учреждение высшего образования.

REALIZATION OF PRINCIPLES OF PROCESS AND SYSTEM APPROACHES OF INTERNATIONAL QUALITY STANDARDS IN STATE MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION QUALITY

In the article the principles of international quality standards were considered and it focused attention on the possibility of their implementation into the public administration system. The article presents the results of the content analysis of the principles of process and system approaches of international quality standards in the context of their use in the system of state management of higher education quality. Individual aspects of management of higher education quality at the university level have been researched, and also have been determined the place and role of the state in the relevant process. The structure of the higher education institution has been defined, as well as examined its impact on the system of provision of quality of educational activity and the quality of higher education. The article contains conclusions on the directions for improving the content and practice of using mechanisms of state management of the quality of higher education.

Key words: international quality standards, process approach, system approach, state management of the higher education quality, mechanisms of the higher education, higher educational institution.

Розмаріцина Н.А.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МАРКЕТИНГОВИЙ ПІДХІД ДО РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано досвід європейських країн у сфері запровадження реформ щодо покращення якості надання адміністративних послуг і вдосконалення організаційного механізму. З позиції маркетингового підходу досліджено нові інноваційні підходи щодо вдосконалення процесу надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: реформування, сервісний характер, деконцентрація, адміністративні послуги, децентралізація, професійна підготовка, моніторинг, якість послуг, громадськість.

Постановка проблеми. Зосередження уваги на якості послуг є складовою загального спрямування реформ публічного управління, що проводяться розвиненими країнами вже декілька десятиліть, основна мета яких полягає в поліпшенні реагування структур державного сектору на потреби громадськості, зокрема шляхом акцентування уваги на кінцевих результатах їхньої діяльності, які можуть бути виражені як публічні послуги.

Беручи до уваги зарубіжний досвід організації та оцінки якості надання публічних послуг громадянам, необхідно зазначити, що світова практика бере за основу думку споживача. Протягом 90-х років вищезазначені країни запровадили систему оцінювання роботи урядових органів («виконавчих агенцій», або «агенцій наступного кроку»), зокрема з надання адміністративних послуг.

В Україні існує нагальна потреба у вдосконаленні процесу надання адміністративних послуг із застосуванням маркетингового підходу, який буде ґрунтуватися на очікуваннях і вподобаннях споживачів адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із зазначеного питання засвідчив, що проблема надання адміністративних послуг сьогодні є надзвичайно гострою та досліджується в працях багатьох українських учених і практиків. Серед інших можна виділити праці В.Б. Авер'янова, Р.В. Войтович, В.В. Голубь, С.Д. Дубенко, І.Б. Коліушка, С.О. Кравченка, В.С. Куйбіди, Ю.О. Куца, А.В. Ліпенцева, К.В. Ніколаєнко, В.П. Тимошука, О.В. Поляк, В.М. Сороко, Ю.П. Сурміна, Ю.Л. Шарова та інших авторів. Згадані науковці

наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної системи надання послуг державою фізичним та юридичним особам, проте в їхніх працях висвітлюються переважно критерії визначення якості процедур надання послуг, а також їхні змістовні та процедурні засади.

Постановка завдання. Основна мета статті полягає у визначенні основних, принципово важливих напрямів застосування маркетингового підходу в процесі надання адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. З позиції політичного курсу українського уряду до входження в європейське співтовариство відбуваються радикальні зміни до управління – трансформуються принципи та форми відносин між владою та населенням.

Відповідно до Конституції України найвищою соціальною цінністю визнано людину, її права та свободи [1, ст. 3]. Тому держава не тільки повинна управляти суспільством, а мати всі необхідні умови для забезпечення якісних адміністративних послуг. Саме тому головне завдання сучасної демократичної держави полягає в наданні якісних послуг як фізичним, так і юридичним особам. Більш актуальною стає проблема з підвищення відповідальності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування за надання якісних послуг населенню.

Відповідно до концепції розвитку України, населення є не прохачем у відносинах з органами влади, а споживачем послуг. Держава в особі її публічних суб'єктів повинна орієнтуватися на потреби особи, так само як у сфері бізнесу під-

приємства або організації, які надають послуги, орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування.

Загалом, можна підтримати думку І.Б. Коліушка та В.П. Тимошука, які вважають, що адміністративні послуги заслуговують на виділення в окремий інститут права, який має стояти в одному ряду з інститутом адміністративної відповідальності. Ця позиція ґрунтується на тривалій історії та широкій правовій базі адміністративних послуг, а також на відносинах і нормах щодо їх надання [2, с. 121].

Вітчизняні дослідники вважають, що оскільки покращення рівня надання адміністративних послуг є важливим фактором ефективності публічного управління, потрібно використовувати ринкові механізми в громадському секторі. З огляду на це в практиці надання адміністративних послуг вважається за доцільне звернення до досвіду маркетингу, який використовує такі поняття: «стандарт обслуговування», «комплекс обов'язкових для виконання правил обслуговування клієнтів», «якість послуги».

Застосування маркетингового підходу в системі надання адміністративних послуг передбачає таке:

- максимальну увагу до клієнтів;
- високу якість комплексу послуг;
- постійне підвищення кваліфікаційного та освітнього рівнів усього персоналу;
- з метою вдосконалення результатів діяльності та популярності організації доречно оперативне та грамотне застосування форм і методів системи «public relations» у суспільстві;
- проведення моніторингових досліджень щодо якості послуг.

З огляду на це на національному рівні організація надання адміністративних послуг характеризується багатьма вадами об'єктивного та суб'єктивного характеру. Головною вадою суб'єктивного характеру є формальне дотримання правил надання послуги, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а в ставленні до суб'єкта звернення як до прохача. Тому найважливішим завданням реформування та впровадження сучасних технологій надання послуг є саме зміна ставлення публічних службовців до особи – замовника послуг.

Уряди багатьох європейських країн зробили кроки для того, щоб змінити систему оцінки ефективності урядування від аналізу реалізації існуючих норм, правил, процедур на підхід, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється

за результатами, важливими для безпосереднього споживача публічних послуг.

Нині у вітчизняній управлінській діяльності важливого значення набуває проблема усвідомлення та раціонального використання ідей нового державного менеджменту («new public management») як інноваційного підходу до надання управлінських послуг населенню та реформування врядування [3].

Упровадження до сфери публічного управління ринкових методів і підходів пов'язане з бажанням подолати монополію центральних і місцевих органів влади в наданні адміністративних послуг населенню шляхом залучення до цих процесів приватного сектору та неурядових неприбуткових організацій. Одним із головних завдань цього напрямку реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути ним зроблено краще, ніж державними структурами, та створення конкурентного середовища під час отримання права на надання послуг.

Досвід організації надання послуг на контрактній основі в розвинених країнах показав, що підрозділи органів влади можуть успішно конкурувати з організаціями приватного сектору шляхом оптимальної перебудови процесу надання послуг і зменшення їхньої вартості.

Важливим позитивним чинником роботи за контрактами є можливість зменшення витрат на втримання персоналу державних службовців шляхом скорочення їх чисельності через залучення до надання послуг організацій приватного сектору.

Наприкінці ХХ ст. більшість західних країн із метою підвищення ефективності публічного управління у сфері послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, здійснила адміністративні реформи, які продовжуються й сьогодні.

У процесі реформ було визначено нові цілі й завдання модернізації центрів надання адміністративних послуг, які зорієнтовані на споживачів послуг; на законодавчому рівні запроваджено ініціативи з якості послуг; запроваджено управління якістю послуг шляхом впровадження урядових і регіональних програм; здійснено формування системи оцінювання якості надання послуг споживачами та незалежними інституціями тощо. Мета реформ полягала у привнесенні в уже існуючу систему надання послуг нових елементів інноваційного характеру, які були зорієнтовані на якість [4, с. 4–7].

Чинники виникнення таких ініціатив щодо поліпшення якості послуг для різних країн світу

були різними, але найголовнішим із них залишався систематичний перегляд державних функцій та їх перерозподіл на законодавчому рівні. Отже, виникає необхідність розроблення та прийняття законів, які б визначили реформи з якості надання адміністративних послуг.

Наприклад, у 1992 р. у Бельгії прийнято Хартію прав споживачів державних послуг, у Великобританії – Хартію прав громадян, в Іспанії – Нагляд за дотриманням якості, у Канаді реалізовано розробку стандартів якості послуг, у Франції – Хартію державних послуг. У Португалії був затверджений документ із якості послуг, який мав назву «Хартія дотримання якості під час надання державних послуг» [5, с. 22].

Подібні реформи, що пов'язані з підвищенням якості послуг, проводили й у країнах Центральної та Східної Європи. Ці реформи були спрямовані не на черговий перерозподіл влади, а на децентралізацію адміністративного управління з метою покращення надання послуг громадянам; підвищення довіри громадян до державних органів шляхом забезпечення прозорості діяльності публічних службовців; гармонізації відносин і встановлення тісної взаємодії між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства.

Розглянемо досвід Франції в проведенні адміністративних реформ. Ці заходи були спрямовані у двох напрямках: новий публічний менеджмент і створення французької моделі «інформаційної держави».

Головні цілі реформування французького уряду полягали в підвищенні ефективності роботи адміністративних структур, наданні більш широкого спектру якісних послуг населенню в сучасних електронних формах і наближенні держави до її громадян. Такий підхід зробив публічне управління більш відкритим і прозорим [6, с. 104–105].

Головним орієнтиром французьких реформ став принцип «Поставити адміністрацію на службу громадянам». Одним із напрямів реформи стали розроблення та запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в адміністративну діяльність. У 2000 р. був створений офіційний портал французької адміністрації в Інтернеті, який надає доступ до 2600 французьких загальнонаціональних і місцевих сайтів та пропонує великий обсяг адміністративних послуг, зокрема тих, що стосуються процедур, електронних бланків, переліків наявних вакансій та умов конкурсів на їх заміщення.

Провідним напрямом адміністративних реформ у Франції стала децентралізація публіч-

ного управління. Процес децентралізації був розпочатий після прийняття закону «Про права й свободи комун, департаментів і регіонів». Один із напрямів децентралізації – делегування повноважень центральних органів управління місцевим адміністративним службам. Наприклад, відповідно до нового закону всі рішення, що входять до компетенції держави та стосуються особистих чи інших громадян, найчастіше приймаються префектами на місцевому рівні. Одним із результатів деконцентрації стало те, що вона сприяє використанню державних коштів відповідно до місцевих потреб [7, с. 34, 37; 8, с. 17].

Важливий напрям сучасного розвитку французького уряду – спрощення адміністративних процедур. Було проведено аналіз близько 4000 існуючих адміністративних процедур. Це дало змогу прийняти рішення щодо спрощення їхньої кількості завдяки скасуванню деяких довідок або заміні складних процедур на дозволи, які безпосередньо видаються префектами. Результатом стало значне зменшення часу суб'єктами звернення для оформлення документів і скорочення фінансових витрат державою.

Для спрощення процесу надання адміністративних послуг під час роботи з населенням у префектурах і комунальних службах було обладнано термінали, які дали можливість здійснювати платежі за допомогою банківських карток під час стягнення податків і зборів.

Одночасно для сприяння розвитку бізнесу було проведено спрощення юридичної процедури реєстрації підприємств, скорочення терміну їх реєстрації, спрощення подачі декларацій про сплату ПДВ, про запровадження єдиної декларації щодо внесків на соціальне страхування.

Важливим напрямом адміністративної реформи у Франції стало інформаційне забезпечення населення щодо отримання адміністративних послуг. Для цього було видано довідники, запроваджено дні відкритих дверей, розповсюджено рекламні матеріали в людних місцях щодо послуг, які можуть надаватися через центри надання адміністративних послуг, опубліковано статті та квартальні звіти щодо кількості наданих послуг населенню в засобах масової інформації, на офіційних сайтах розміщено інформацію про нові технології надання послуг.

Ще одним напрямом реформи стало наближення послуг до споживачів. З цією метою було створено Центри державних служб, у яких було зосереджено послуги, що належать до компетенції установ різної підпорядкованості. Для роботи

в Центрах було проведено спеціальну підготовку персоналу, до функцій якого входили консультування громадян, допомога відвідувачам у складанні й передачі за призначенням свої запитів.

Серед інших адміністративних служб, які було вирішено наблизити до населення, стали центри безоплатної юридичної та правової допомоги громадянам. Такі установи відкриті на околицях міст, у проблемних кварталах, де живуть безробітні та малозабезпечені верстви населення.

Перспективним напрямом реформування у Франції стали запровадження та введення безперервного професійного навчання державних службовців через систему підвищення кваліфікації. У зв'язку з цим було засновано Національний центр дистанційного навчання державних службовців, за допомогою якого відбувається унікальна професійна підготовка з використанням телебачення та Інтернету.

Наофіційному сайті цього освітнього Центру державні службовці можуть знайти новітні навчальні розробки й матеріали, які належать до сфери їхньої компетенції та службових обов'язків [9, с. 22].

Одним з інструментів адміністративних реформ виступають програми оцінки ефективності роботи уряду, які безперервно коригують їхні цілі та завдання, покликані спрямувати державні структури назустріч очікуванням громадськості. Розроблення нових показників і критеріїв ефективності роботи уряду з використанням можливостей сучасних інформаційних технологій наочно демонструє громадянському суспільству, як сучасний уряд безперервно вдосконалює форми та технології своєї роботи.

Зараз в Україні відбувається процес розбудови нової системи міжвідомчої електронної взаємодії між усіма державними та приватними установами, підприємствами та організаціями, які належать до сфери їх управління. Це дасть змогу зменшити кількість документів й інформації від суб'єкта звернення, прискорить процес надання послуги та зменшить витрати. Впроваджується процес прямого доступу на безоплатній основі до баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг без участі заявника [10, с. 29].

Докорінна зміна орієнтації діяльності органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг потребує моніторингу їхніх повноважень із залученням громадськості, особливо тих функцій і завдань, які стосуються безпосереднього контакту зі споживачами цих послуг [10, с. 38–39].

Висновки. Становлення України як незалежної держави, формування сучасних механізмів

публічного управління неминуче актуалізують проблему надання якісних адміністративних послуг громадянам, що не тільки потребує вдосконалення наявних технологій, а й розроблення та запровадження принципово нових інноваційних підходів до діяльності органів публічної влади. Доцільно зазначити, що з огляду на відносини між державою та населенням виступає маркетинговий підхід, який дасть змогу переглянути та змінити старі підходи до управління на більш гнучкі, сучасні клієнт-орієнтовані.

Проведений аналіз досвіду Франції щодо адміністративних реформ і підвищення якості адміністративних послуг свідчить про необхідність реалізації таких кроків:

– прийняття урядом програм і концепцій щодо вдосконалення якості послуг на загальнодержавному та регіональному рівнях;

– формування державної політики щодо сприяння створенню незалежних інституцій для оцінювання та контролю діяльності органів влади та фінансування їх створення з державного бюджету;

– затвердження спеціальних програм із розроблення методики формування критеріїв і показників якості надання адміністративних послуг;

– залучення громадськості до проведення експертизи діяльності органів публічної влади;

– запровадження нових інформаційно-комунікативних технологій надання адміністративних послуг.

Отже, з позицій маркетингового підходу можливими варіантами рішень щодо вдосконалення процесу надання адміністративних послуг в Україні можуть бути такі:

1. Переорієнтація діяльності ЦНАП на принцип універсальності, який дасть змогу більш рівномірно розподіляти навантаження на працівників та зменшити час очікування прийому суб'єктам звернення;

2. Підвищення кваліфікації працівників, проведення тренінгів і семінарів;

3. Посилення контролю за строками розгляду адміністративних справ;

4. Запровадження нових видів адміністративних послуг і скасування/оптимізація послуг без шкоди для суспільства та держави;

5. Запровадження нових засобів мотивації держслужбовців, які будуть з більшою віддачею та натхненням працювати в колективі;

6. Покращення координації діяльності структурних підрозділів із надання адміністративних послуг;

7. Проведення позачергового моніторингу якості надання адміністративних послуг громадянськістю.

Створення центрів надання адміністративних послуг має задовольняти та повністю відповідати потребам громадян для отримання

необхідних послуг. У контексті адміністративної реформи цей процес супроводжується переглядом функцій органів публічного управління з метою уникнення дублювання надання послуг і збільшення переліку адміністративних послуг.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 3.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ, 2003. 496 с.
3. Keating M. Public Management Reform and Economic and Social Development. OECD. Journal on Budgeting. Paris, 2001. P. 141–212.
4. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. ОЕСР. Львів. 2000. 293 с.
5. Ліпенцев А.В. Надання адміністративних послуг: навч.-метод. посібник для системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2013. 224 с.
6. Неекономічні пріоритети модернізації в Україні з урахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи: наукова доповідь / За ред. О.М. Балакіревої. Київ: НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2015. 162 с.
7. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посібник. Київ, 2017. 110 с.
8. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Школик А.М., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ. 2012. 128 с.
9. Громадян В.В. Державна служба як політико-адміністративна влада. Київ, 2001. 122 с.
10. Сороко В.М. Модернізація системи надання адміністративних послуг в контексті адміністративної реформи: навч.-метод. матеріали / Упоряд. Т.А. Саченко. Київ: НАДУ, 2013. 68 с.

МАРКЕТИНГОВЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

В статье проанализирован опыт европейских стран в сфере внедрения реформ по улучшению качества предоставления административных услуг и совершенствования организационного механизма. С позиции маркетингового подхода исследованы новые инновационные подходы по совершенствованию процесса предоставления административных услуг в Украине.

Ключевые слова: реформирование, сервисный характер, деконцентрация, административные услуги, децентрализация, профессиональная подготовка, мониторинг, качество услуг, общественность.

MARKETING APPROACH TO REFORMING THE NATIONAL SYSTEM OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES

The article analyzes the experience of European countries in the implementation of reforms to improve the quality of administrative services and improve the institutional mechanism. From the point of view of the marketing approach, new innovative approaches have been explored to improve the process of providing administrative services in Ukraine.

Key words: reforming, service character, deconcentration, administrative services, decentralization, professional training, monitoring, quality of services, society.

Федорчак В.В.

Національний університет цивільного захисту України

НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ТА ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті виділено напрями модернізації державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій. Зокрема, досліджено ключові завдання функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Виділено шляхи вдосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій. Розроблено механізми впровадження державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державна політика, напрями, надзвичайні ситуації, ризики, вдосконалення.

Постановка проблеми. Проблеми безпеки мають міжвідомчий і міжрегіональний характер і вимагають використання на державному рівні комплексного підходу, формування єдиного економіко-правового простору, забезпечення відповідальності органів влади й керівників за результативність і наслідки прийнятих ними управлінських рішень. Саме це зумовлює необхідність удосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нинішні умови сприяли активізації наукових досліджень і практичних розробок стосовно забезпечення належного рівня безпеки населення та територій в умовах попередження та виникнення надзвичайних ситуацій. Зокрема, подібні напрями досліджувалися такими авторами, як Л.В. Порядочний [3], А.В. Титаренко [4], В.М. Фурашев [5], та іншими вченими.

Проте більшість наукових і практичних напрацювань містить лише окремі аспекти розвитку державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій без урахування необхідності вдосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій на основі особливостей функціонування єдиної державної системи цивільного захисту.

Постановка завдання. Метою статті є виділення напрямів модернізації державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій.

Для досягнення поставленої мети у роботі вирішується низка завдань, а саме:

– дослідження ключових завдань функціонування єдиної державної системи цивільного захисту;

– виділення завдання вдосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій;

– розроблення механізмів впровадження державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підвищення рівня захищеності населення та територій України від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, зменшення рівня ризиків настання й мінімізація наслідків розвитку надзвичайних ситуацій, що мають техногенне чи природне походження, належать до ключових пріоритетів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту.

Єдина державна система цивільного захисту забезпечує поєднання органів державного управління, сил і засобів органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й організацій, до повноважень яких належить вирішення питань щодо захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій [3; 5].

Ключовими завданнями єдиної державної системи цивільного захисту є такі:

– формулювання та впровадження норм правового й економічного характеру щодо забезпечення захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій;

– реалізація програм цільового та науково-технічного призначення, які орієнтовані на запо-

бігання випадкам настання та розвитку надзвичайних ситуацій, а також забезпечення надійного функціонування організацій та об'єктів соціального призначення в умовах надзвичайних ситуацій;

- підтримка готовності до дій органів управління, сил і засобів, що сформовані та перебувають у резерві, для недопущення та усунення наслідків надзвичайних ситуацій;

- збір, передача, зберігання обробка й обмін інформацією з питань захисту населення та територій від випадків виникнення надзвичайних ситуацій;

- підготовка населення до дій в умовах настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечення негайного інформування населення щодо настання надзвичайної ситуації в місцях масового перебування людей;

- аналіз і прогнозування наслідків настання та розвитку надзвичайних ситуацій під соціально-економічним кутом зору;

- формування резервів ресурсів матеріального та фінансового характеру для усунення наслідків надзвичайних ситуацій;

- проведення експертизи, нагляду та контролю на державному рівні щодо захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій;

- усунення наслідків надзвичайних ситуацій;

- впровадження заходів щодо забезпечення соціального захисту населення, що постраждало від негативного впливу надзвичайних ситуацій, проведення акцій гуманітарного характеру;

- забезпечення дотримання прав й обов'язків населення щодо захисту від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, а також осіб, що безпосередньо беруть участь в усуненні їхніх наслідків;

- активізація співробітництва на міжнародному рівні щодо захисту населення та територій від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій [2–5].

Базовою вихідною характеристикою діяльності єдиної державної системи цивільного захисту є її продуктивність, яка розподілена в просторі й часі. Продуктивність єдиної державної системи цивільного захисту спрямована на підтримку добробуту держави та її регіонів. Критерієм добробуту є умова забезпечення цілісності соціально-економічного утворення протягом його життєвого циклу. Умова цілісності забезпечується дотриманням вимог закону збереження цілісності. Під змістовним і фізичним кутом зору задоволення вимог закону збереження цілісності виявляється, з одного боку, у не руйнуванні як самого

соціально-економічного утворення, так і його компонентів, а з іншого – у збереженні призначення соціально-економічного утворення в умовах зміни структурно-функціональних властивостей єдиної державної системи цивільного захисту та її компонентів.

При цьому треба розуміти, що будь-яке соціально-економічне утворення існує на основі збалансованого обміну ресурсами з навколишнім середовищем. Якщо утворення – це регіон, то він здійснює обмін із державою, якій належить. Якщо це держава, то воно взаємодіє через ресурсний обмін або з певною державою, або зі співтовариством держав.

Розглянутий підхід до функціонування єдиної державної системи цивільного захисту у межах відносин двох сторін дає змогу розробити сукупність конструктивних методів і моделей побудови й використання компонентів системи [1; 4].

Проте, зважаючи на результати оцінки поточного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, впровадження новітніх принципів регулювання природної та техногенної безпеки здійснюється на території України повільно.

Відповідно, ключовими механізмами впровадження державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій є такі:

- стандартизація на державному рівні;
- сертифікація;
- експертиза на державному рівні;
- нагляд і контроль на державному рівні;
- ліцензування;
- регулювання під економічним кутом зору;
- декларування рівня безпеки небезпечних об'єктів;
- страхування [2].

При цьому особливості та ступінь впливу державного управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій на визначені об'єкти управління повинні визначатися з прийняттям до уваги кількісних значень їхніх реальних ризиків, а також упроваджених заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків протягом усіх стадій життєвого циклу об'єктів, що є потенційно небезпечними (проекування, розміщення, спорудження, монтаж, введення в експлуатацію, експлуатація, ліквідація).

Базисом державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і, відповідно, управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій повинно стати відповідне міжнародне співробітництво у сфері

управління ризиками для забезпечення високої ефективності уникнення надзвичайних ситуацій масштабного характеру, а також нових типів погроз.

Зокрема, об'єднання роботи систем цивільного захисту України й інших держав із метою вирішення завдань удосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій викликано, перш за все, такими обставинами:

- глобальний характер, який може бути притаманний визначеним надзвичайним ситуаціям;
- можливість розповсюдження наслідків визначених надзвичайних ситуацій із території України на територію інших країн;
- наявність зобов'язань України на міжнародному рівні щодо недопущення настання та розвитку масштабних надзвичайних ситуацій, а також щодо інформаційної підтримки, усунення наслідків надзвичайних ситуацій і забезпечення допомоги у разі їх настання та розвитку;
- необхідність активізації євроінтеграційних процесів в Україні стосовно приєднання до європейської мережі моніторингу надзвичайних ситуацій;
- наявність вигід від міжнародного співробітництва щодо державного управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій [1; 4].

Висновки. Отже, як результат проведення поточного дослідження у роботі було отримано такі висновки.

1. Дослідження ключових завдань функціонування єдиної державної системи цивільного захисту уможливило виділення таких із них: формулювання та впровадження норм правового й економічного характеру щодо забезпечення захисту населення та територій від надзвичай-

них ситуацій; реалізація програм цільового та науково-технічного призначення, які орієнтовані на запобігання випадкам виникнення надзвичайних ситуацій; збір, передача, зберігання обробка й обмін інформацією з питань захисту населення та територій від випадків виникнення надзвичайних ситуацій; підготовка населення до дій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій; аналіз і прогнозування наслідків виникнення надзвичайних ситуацій під соціально-економічним кутом зору; формування резервів ресурсів матеріального та фінансового характеру для усунення наслідків надзвичайних ситуацій; проведення експертизи, нагляду та контролю на державному рівні щодо захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій; усунення наслідків надзвичайних ситуацій; активізація співробітництва на міжнародному рівні щодо захисту населення та територій від випадків виникнення надзвичайних ситуацій.

2. Виділено шляхи вдосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій. Підкреслено, що основою вдосконалення державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій є міжнародне співробітництво у сфері управління ризиками для забезпечення високої ефективності уникнення надзвичайних ситуацій масштабного характеру, а також нових типів погроз.

3. Розроблено механізми впровадження державної політики у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій: стандартизація на державному рівні; сертифікація; експертиза на державному рівні; нагляд і контроль на державному рівні; ліцензування; регулювання під економічним кутом зору; декларування рівня безпеки небезпечних об'єктів; страхування.

Список літератури:

1. Белоусов А.В. Методологічні аспекти вдосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 11. С. 131–134.
2. Кравців С.Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341.
3. Порядочний Л.В., Заплатинський В.М. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона: навч. посібник. Київ, 2003. 301 с.
4. Титаренко А.В. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2016. Вип. 1 (4). С. 216–222.
5. Фурашев В.М. Національна безпека України: шляхи забезпечення, роль і місце суспільства. Євроатлантичний курс. Київ, 2009. 176 с.

НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

В статье выделены направления модернизации государственной политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В частности, исследованы ключевые задачи функционирования единой государственной системы гражданской защиты. Выделены пути совершенствования государственной политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Разработаны механизмы внедрения государственной политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: государственная политика, направления, чрезвычайные ситуации, риски, совершенствование.

THE DIRECTIONS OF MODERNIZATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCIES

The directions of modernization of the state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are allocated in the article. In particular, the key problems of functioning of the uniform state system of civil protection are investigated. The ways of improvement of state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are allocated. The mechanisms of introduction of the state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are developed.

Key words: state policy, directions, emergencies, risks, improvement.

Хряпинський А.П.

Національний університет цивільного захисту України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті досліджено нормативно-правовий механізм державного регулювання територіального розвитку в Україні. Побудовано класифікацію нормативно-правових актів державного регулювання територіального розвитку в Україні. Виділено принципи формування дієвого механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні. Проаналізовано особливості укладання угоди щодо регіонального розвитку в рамках механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, механізм, територіальний розвиток, нормативно-правове забезпечення, принципи.

Постановка проблеми. Нинішній стан регіонального розвитку в Україні зумовлює об'єктивну необхідність дослідження й удосконалення відповідного нормативно-правового механізму державного регулювання територіального розвитку з огляду на масштабність і різнохарактерність регіонів України в нинішніх трансформаційних умовах. Дієвий нормативно-правовий механізм державного регулювання територіального розвитку дасть змогу оптимізувати регіональну інфраструктуру з погляду політичного, економічного, соціально-культурного й техніко-технологічного аспектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі багато вчених і практиків як в Україні, так і за кордоном присвятило свої наукові праці питанням регіонального розвитку. Зокрема, необхідно виділити роботи С.І. Бандура [1], З.С. Варналія [2], С.В. Волик [3], О.Б. Коротича [4] та інших науковців.

Однак необхідно зазначити, що в більшості з існуючих наукових праць розглядаються переважно окремі напрями нормативно-правового забезпечення територіального розвитку. Відповідно, потребує подальших досліджень їх систематизація й побудова на основі цієї систематизації узагальненого механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-правового механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі є доцільними постановка та вирішення таких завдань:

– побудувати класифікацію нормативно-правових актів державного регулювання територіального розвитку в Україні;

– виділити принципи формування дієвого механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні;

– проаналізувати особливості укладання угоди щодо регіонального розвитку в рамках механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Варто звернути увагу на те, що нормативно-правовий механізм державного регулювання територіального розвитку в Україні повинен формуватися й впроваджуватися з огляду на сучасне соціально-економічне становище країни в трансформаційних умовах. Зазначений механізм повинен бути орієнтований на усунення колізій у законодавстві, перш за все, стосовно підтримки регіонального розвитку а, відповідно, й регіональної інфраструктури України.

Нормативно-правовий механізм державного регулювання територіального розвитку повинен передбачати наявність у ньому таких різновидів законодавчих актів (рис. 1) [1; 2]:

Відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV, стимулювання територіального розвитку здійснюється відповідно до таких принципів:

– баланс інтересів розвитку на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях;

– виокремлення напрямів регіонального розвитку, що є науково обґрунтованими, з прийняттям

до уваги пропозицій органів місцевого самоврядування;

- застосування програмно-цільового підходу з метою вирішення питань забезпечення соціально-економічного розвитку;

- формування сприятливого регіонального інвестиційного клімату;

- максимальна адаптація послуг державних органів й органів місцевого самоврядування до потреб споживачів;

- акумуляція фінансових ресурсів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також надходжень з інших джерел фінансування на конкурсній основі з метою їх найбільш раціонального використання для забезпечення цілей територіального розвитку;

- забезпечення кооперації та взаємної відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій наукового й громадського спрямування, а також інших суб'єктів стосовно забезпечення територіального розвитку [3; 5].

У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV присутні такі особливості укладання угоди щодо регіонального розвитку:

- проведення центральними й місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування заходів стосовно реалізації на базі регіонів на спільній основі державної стратегії регіонального розвитку;

- затвердження обсягів, порядку, форми й термінів фінансування заходів, що проводяться на спільній основі, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

- визначення порядку інформування сторін стосовно процесу впровадження угоди щодо регіонального розвитку;

- встановлення відповідальності сторін угоди щодо регіонального розвитку за невиконання або неналежне виконання її умов;

- затвердження порядку внесення змін до змісту угоди щодо регіонального розвитку;

- визначення порядку набуття чинності й терміну дії угоди щодо регіонального розвитку.

Крім того, угода щодо регіонального розвитку може містити й інші пункти за попереднім узгодженням. Форми для затвердження угод щодо регіонального розвитку затверджуються Кабінетом Міністрів України [4; 6].

Традиційно дію угоди щодо регіонального розвитку може бути припинено за умови завершення терміну її дії або відповідно до згоди сторін. Дію угоди щодо регіонального розвитку може бути також припинено з боку однієї зі сторін у разі, коли умови угоди не виконуються систематично або виконуються неналежним чином.

У разі, коли однією зі сторін ініціюється дострокове припинення дії угоди щодо регіонального розвитку, вона зобов'язана повідомити про це іншу сторону протягом шести місяців до настання дати, починаючи з якої буде припинено дію угоди [3; 2].

До того ж треба взяти до уваги, що рішення однієї зі сторін угоди щодо регіонального розвитку з приводу дострокового припинення її дії може бути оскаржено в судовому порядку іншою стороною. З моменту припинення дії угоди щодо регіонального розвитку припиняється її фінансування.



Рис. 1. Класифікація нормативно-правових актів державного регулювання територіального розвитку в Україні

Висновки. Отже, проведене нами дослідження дало змогу дійти таких висновків:

1. Побудовано класифікацію нормативно-правових актів державного регулювання територіального розвитку в Україні. Зазначена класифікація містить такі різновиди нормативно-правових актів державного регулювання територіального розвитку в Україні: загального спрямування, спеціального спрямування, бюджетного спрямування, планувального спрямування. Підкреслено, що під час побудови нормативно-правового механізму державного регулювання територіального розвитку необхідно брати до уваги всі вищезазначені типи правових документів.

2. Виділено принципи формування дієвого механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні: баланс інтересів розвитку на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях; виокремлення напрямів регіонального розвитку; застосування програмно-цільового

підходу; формування сприятливого регіонального інвестиційного клімату; максимальна адаптація послуг державних органів й органів місцевого самоврядування до потреб споживачів; акумуляція фінансових ресурсів Державного бюджету України й місцевих бюджетів; забезпечення кооперації та взаємної відповідальності органів державної влади й місцевого самоврядування.

3. Проаналізовано особливості укладання угоди щодо регіонального розвитку в рамках механізму державного регулювання територіального розвитку в Україні. Підкреслено, що ключовими умовами в цьому контексті є затвердження обсягів, порядку, форми й термінів фінансування заходів, що проводяться на спільній основі, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів, а також встановлення відповідальності сторін угоди щодо регіонального розвитку за невиконання або неналежне виконання її умов.

Список літератури:

1. Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика. Київ, 2002. 250 с.
2. Варналій З.С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку. Київ, 2005. 498 с.
3. Волик С.В. Удосконалення механізмів сталого розвитку регіонів України як запорука стабільності держави. Держава та регіони. 2012. № 2. С. 145–149.
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України. Харків, 2006. 220 с.
5. Лексин И.В. Регион как объект анализа государственного управления. Регион. Экономика: теория и практика. 2005. № 4 (19). С. 20–26.
6. Цабрия Д.Д. Система управления (государственно-правовые аспекты). Москва, 1990. 175 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ

В статье исследован нормативно-правовой механизм государственного регулирования территориального развития в Украине. Построена классификация нормативно-правовых актов государственного регулирования территориального развития в Украине. Выделены принципы формирования действенного механизма государственного регулирования территориального развития в Украине. Проанализированы особенности заключения соглашения о региональном развитии в рамках механизма государственного регулирования территориального развития в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм, территориальное развитие, нормативно-правовое обеспечение, принципы.

THE STANDARD AND LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF THE TERRITORIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

The standard and legal mechanism of state regulation of the territorial development in Ukraine is investigated in the article. The classification of standard and legal acts of state regulation of the territorial development in Ukraine is constructed. The principles of formation of the effective mechanism of state regulation of the territorial development in Ukraine are marked out. The features of conclusion of agreement about regional development within the mechanism of state regulation of the territorial development in Ukraine are analyzed.

Key words: state regulation, mechanism, territorial development, standard and legal support, principles.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351:502

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РОЗБУДОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА ТРАНСФОРМАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті наголошується, що саме місцеве самоврядування повинно стати тим інститутом публічної влади, який забезпечить комфортні та безпечні умови життя людини незалежно від місця її проживання. Розбудова повноцінного місцевого самоврядування є головною ланкою трансформації територіальної організації влади в Україні та здійснення комплексу невідкладних реформ. Можна стверджувати, що без реформи місцевого самоврядування неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному й політичному житті України. Важливою проблемою організації місцевого самоврядування в Україні є недосконалість механізмів відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед громадою, що створює сприятливі умови для зловживань і неефективного використання ресурсів, спричинює явища тіньової приватизації, непрозорість у сфері розподілу та використання земельних ресурсів і є однією з причин поширення явищ корупції в системі органів місцевого самоврядування. У статті актуалізується необхідність державної фінансової підтримки громадянських організацій із причини обмеженого обсягу фінансування, незастосування прозорих конкурсних процедур і надання необґрунтованих переваг окремим організаціям громадянського суспільства.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, регіональна політика, публічна влада, регіональне самоврядування, громадськість.*

Постановка проблеми. Малоефективна співпраця представників громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, діяльність яких залишається не досить прозорою та забюрократизованою, призвела до таких руйнівних наслідків у цій сфері: відсутність ефективного громадського контролю за функціонуванням державних і місцевих органів влади; громадськість не бере достатньою мірою участі у формуванні та реалізації державної політики й вирішенні місцевих питань; відсутні ефективні державні стимули для благодійників, відсутні дієві механізми запобігання шахрайству та іншим зловживанням; виконавчі органи влади та органи місцевого самоврядування не повною мірою використовують потенціал громадських організацій під час надання суспільно-соціальних послуг; відсутність єдиної державної інформаційно-просвітницької політики в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З позиції соціального партнерства процес міжсекторної взаємодії під час вирішення важливих соціальних завдань учені розглядають як процес у рамках соціального підпростору, що утворюється під час складного взаємовпливу ряду полів, потенціалів. Вони, у свою чергу, виникають через відмінності та різноманіття можливостей взаємодіючих організацій, що відображають специфіку їхніх структур, ресурсів, правил діяльності та норм поведінки. Дослідження в цій сфері розкриваються у наукових працях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких М. Авксентьев, Дж. Аллан, С. Афанасьев, Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепиков, І. Козюра, В. Кузьмін, Т. Новаченко, В. Павлов, О. Пильтяй, Є. Сава, О. Харт, Х. Хем, В. Якімець та інші. Однак не досить дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей розбудови

місцевого самоврядування та трансформації територіальної організації влади в Україні.

Постановка завдання. На сучасному етапі взаємодія громади та бізнесу є однією з найважливіших умов успішного соціально-економічного розвитку нашої країни. Нині спостерігається недостатня розвиненість системи інституцій, які здатні проводити ефективну реалізацію системних реформ у державі із залученням громадянського суспільства. Це спонукає до здійснення пошуків і впровадження новітніх форм розвитку місцевого самоврядування та трансформації територіальної організації влади в Україні.

Мета статті полягає в узагальненні сучасних підходів та пропозиції на цій основі базових понять щодо трансформації територіальної організації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком на цьому шляху став Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким була затверджена «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» та утворена Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президенті. Основними причинами прийняття зазначеної стратегії були такі: необхідність розвитку громадянського суспільства та сприятливих умов для його розвитку, відсутність ефективної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю. Важливим елементом у будь-якій демократичній державі є громадянське суспільство, яке повинно відігравати важливу та ключову роль в управлінні справами на державному рівні, у реалізації сучасних громадських ініціатив [4].

Як зазначає В. Якімець [7], простір міжсекторного партнерства (двосекторований або трисекторований) характеризується набором функціонально-значущих полів, у багатовимірній варіації яких формується, інституціоналізується та реалізується той або інший варіант міжсекторного партнерства.

В охоплення нормативним і правовим полем входять всі закони, інші нормативно-правові документи, які дають змогу створити чи бути основою виникнення легітимного міжсекторного партнерства.

Як доводить світовий досвід, виключно завдяки міжсекторному партнерству найкраще виявляються та використовуються окремі природні, географічні, ресурсні, культурні та інші відмінності

та переваги території для підвищення ефективності її економіки, реалізації соціально-економічних проектів, вирішення соціальних питань.

Нагальною проблемою є відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, зокрема недосконалість і відсутність дієвих механізмів громадського контролю. З огляду на норми чинного законодавства результати більшості форм участі мешканців територіальної громади у здійсненні муніципальної політики мають виключно рекомендаційний характер для місцевої влади. Питання юридичної сили рішень органів самоорганізації населення залишається за межами правового регулювання. Регламентація порядку винесення місцевих ініціатив на розгляд представницьких органів місцевого самоврядування, організації громадських слухань винесено на локальний рівень. Порядок проведення загальних зборів також має визначатися статутом територіальної громади. Більшість чинних статутів територіальних громад у сучасній Україні є системою продубльованих і лексично адаптованих до місцевих умов норм законодавства про місцеве самоврядування. Вони не відтворюють додаткових прав і свобод жителів громад. Часто місцеві ради взагалі намагаються в локальних документах погіршити регулювання процедур залучення громадян до планування розвитку територіальних громад. Погіршує можливості громадян у здійсненні громадського контролю за органами місцевого самоврядування рекомендаційний характер для місцевих рад постанов Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (встановлює порядок створення громадських рад і проведення консультацій із громадськістю), «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [2].

Правовий статус громади визначається як базовий рівень адміністративно-територіального устрою в Україні, без чого розвиток місцевого самоврядування відповідно до європейських норм і стандартів уявляється неможливим. Відповідно, громадою є адміністративно-територіальна одиниця, сформована з одного чи кількох поселень, яка являє собою територіальну основу реалізації механізмів органу місцевого самоврядування та надає основні соціальні послуги для населення. Формування громад зазвичай відбувається об'єднанням територій, прилеглих до поселень (міста або селища), які є центрами активного

економічного життя з розміщеними основними місцями праці населення та наявними інфраструктурними елементами (бюджетна, інженерна, транспортна інфраструктура).

Треба зазначити, що в Україні вже багато зроблено в цьому напрямі. Завдяки закладенню конституційних засад місцевого самоврядування, ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, створено правову і фінансову основу функціонування місцевих органів влади.

На підставі зарубіжного досвіду в державах із сформованою ринковою економікою та визнаним правом приватної власності всі юридичні особи підрозділяються на 3 сектори:

- до першого (публічного) сектору зараховують всі ланки органів влади держав, інакше кажучи, це організація, майно якої перебуває в комунальній або державній формі власності;

- до другого сектору (комерційного) належать приватні бізнес-організації, які мають основною метою своєї діяльності отримання прибутків, а їхнє майно не перебуває в державній або комунальній формі власності;

- до третього сектору (громадського) зараховують усі види приватних некомерційних організацій, основною метою діяльності яких не є одержання прибутків, і, відповідно, не відбувається розподілення отриманих прибутків між своїми учасниками, крім того, майно такої організації не перебуває в державній або комунальній формі власності.

Державне управління та місцеве самоврядування є видами публічного управління, яке, у свою чергу, є формою реалізації публічної влади загалом.

Держава бере на себе й вирішення приватних проблем (соціальне страхування, соціальне забезпечення незаможних, зміст працівників охорони здоров'я, освіти тощо). Держава є також рівноправним суб'єктом господарських відносин: розпоряджається власністю, фінансовими ресурсами, землею, що їй належать, з метою виконання державних функцій. Отже, в економічному просторі державний сектор являє собою сукупність господарюючих суб'єктів, що перебувають у державній чи комунальній власності.

У структурі сучасної системи публічного управління прийнято виділяти такі елементи: інституціональна підсистема, нормативно-правова підсистема, професійно-кадрова підсистема, культурна підсистема, комунікативна підсистема, функціонально-структурна підсистема. Інституціональну підсистему утворюють органи публічної влади. Це органи державного управління та

органи місцевого самоврядування. Нормативно-правова підсистема складається із сукупності правових норм і методів, що регулюють організацію та порядок діяльності органів публічної влади, їхній вплив на суспільне середовище. У межах цієї підсистеми треба розрізняти джерела правових норм, що приймаються органами публічної влади загальнодержавного рівня (закони тощо), та ті, що приймаються органами публічної влади регіонального рівня. Окремо в рамках першої групи джерел треба виділяти міжнародні документи, згода на дотримання яких була дана Парламентом України. Саме в цих джерелах у національному законодавстві, як правило, містяться зарубіжні, зокрема і європейські, стандарти публічного управління [5].

Професійно-кадрова підсистема складається з інституту державної служби, який забезпечує функціонування органів державної влади, та інституту муніципальної служби – служби, що забезпечує функціонування органів місцевого самоврядування.

Професійно-культурна підсистема є складовим елементом системи публічного управління та містить адміністративні традиції, професійну етику, цінності та орієнтації учасників управлінського процесу, стиль поведінки. Ці елементи виявляються в рамках наступної підсистеми – комунікативної, склад якої містить офіційні та неофіційні зв'язки між суб'єктами публічного управління, а також між ними та громадянами, інститутами громадянського суспільства.

Функціонально-структурна підсистема надає уявлення про форму державного устрою, рівень централізації та децентралізації, розвиток місцевого самоврядування, розвиток самоврядних інститутів тощо.

Отже, можна зробити висновок про винятково важливу роль, яку має відіграти у формуванні «економіки зростання» в Україні підприємництво. Одним із пріоритетів економічної політики держави з розвинутою економічною системою повинен бути розвиток бізнесу. Підтвердженням цього, на думку автора, є декілька чинників:

- ці процеси сприяють скороченню рівня безробіття та підвищенню зайнятості;

- бізнес, а особливо малий, являє собою більш гнучкий механізм задоволення потреб користувачів;

- за допомогою бізнесу держава опосередковано має можливість розвивати такі види діяльності, що не належать до найголовніших пріоритетів держави;

– створення умов для природної інтеграції: представники бізнесу виступають у ролі основних постачальників сировинних і матеріальних ресурсів один для одного;

– велика кількість малих і середніх підприємств значно покращує конкурентну ситуацію в країні, що, у свою чергу, здійснює безпосередній вплив на рівень якості товарів (послуг) [6].

Суб'єктами громадського сектору (контролю) виступають громадські об'єднання та політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає, насамперед, у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, їхні контрольні повноваження зазвичай не мають юридичного владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер. Характерною рисою громадського контролю є запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу. Об'єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5].

Основними елементами громадянського суспільства є свобода працевлаштування та підприємництва, багатоманітність і рівність між усіма формами власності, ідеологічна різноманітність і свобода інформації, розвинуте самоуправління, цивілізована правова влада. Домінування сус-

пільного і свідомості громадян над індивідуальним і, як наслідок, формування такого поняття, як громадянський обов'язок, без якого неможливе створення громадянського суспільства, висловлювання та захист представниками громади своїх інтересів і мети – усе це підтверджує тезу про відсутність у громадянському суспільстві суперечки між приватним інтересом і публічним.

Висновки. Сьогодні, коли фінансова криза завдала серйозного удару економіці країни, особливого значення набуває співробітництво між державою, суспільством і бізнесом. Сучасне життя суспільства неможливе без такої обов'язкової ознаки, як співробітництво в будь-яких його формах, включно зі сферою підприємництва. Саме підприємництво є важливим прикладом можливості оптимально збалансувати публічні та приватні інтереси головних дійових осіб господарської життєдіяльності країни: держави (суспільний організатор, територіальні громади), бізнесу (виробники продукції та послуг) та споживачів. Проведений аналіз проблем взаємних відносин державних інститутів та інститутів громадянського суспільства дає змогу зробити такі висновки: необхідність гармонії в суспільному, правовому та державному розвитку та в забезпеченні їх балансу; першочерговим завданням державних органів повинно бути врахування бізнес-середовищем громадських інтересів під час стимулювання та мотивації добровільного погодження інтересів підприємців із державними та суспільними інтересами; ключових засад співробітництва між громадянським суспільством, державою та бізнесом, що повинні забезпечувати основні економічні, соціальні, політичні права та свободи населення.

Список літератури:

1. Вінник О.М. Публічно-приватне партнерство і громадянське суспільство: правові аспекти взаємодії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2013. Вип. 3. С. 16–22. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/29779/%CE???history=0&sample=348&ref=0>.
2. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / Авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, Ю.Г. Іванченко та ін. К.: НАДУ, 2012. 60 с.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80???history=0&sample=121&ref=0>.
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки», схвалена Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016???history=0&sample=21&ref=0>.
5. Новаченко Т.В., Піроженко Н.В. Державне та приватне партнерство: український та міжнародний досвід: навч.-метод. матеріали. К.: НАДУ, 2013. 48 с.
6. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: теорія, методологія, механізми державного управління: Монографія. К.: АМУ, 2016. 392 с.

7. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы: монография. Москва: Изд-во ИСА-РАН, 2004. 384 с.

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЗАЛОГ ТРАНСФОРМАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье отмечается, что именно местное самоуправление должно стать тем институтом публичной власти, который обеспечит комфортные и безопасные условия жизни человека независимо от места его проживания. Развитие полноценного местного самоуправления является главным звеном трансформации территориальной организации власти в Украине и осуществления комплекса неотложных реформ. Можно утверждать, что без реформы местного самоуправления невозможно преодоление кризисных явлений в социально-экономической и политической жизни Украины. Важной проблемой организации местного самоуправления в Украине является несовершенство механизмов ответственности должностных лиц органов местного самоуправления перед обществом, что создает благоприятные условия для злоупотреблений и неэффективного использования ресурсов, вызывает явления теневой приватизации, непрозрачность в сфере распределения и использования земельных ресурсов и является одной из причин распространения явлений коррупции в системе органов местного самоуправления. В статье актуализируется необходимость государственной финансовой поддержки гражданских организаций по причине ограниченного объема финансирования, неприменения прозрачных конкурсных процедур и предоставления необоснованных преимуществ отдельным организациям гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, региональная политика, публичная власть, региональное самоуправление, общественность.

LOCAL GOVERNMENT BUILDING AS TRANSFORMATION OF GUARANTEE TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE

The article stresses that it is local self-government that should become the institute of public authority, which will provide comfortable and safe living conditions of the person, regardless of place of residence. The development of a full-fledged local government is the main link in the transformation of the territorial organization of power in Ukraine and the implementation of a package of urgent reforms. It can be argued that without the reform of local self-government, it is impossible to overcome the crisis phenomena in the socio-economic and political life of Ukraine. An important issue in local government organization in Ukraine is the imperfection of the mechanisms of responsibility of local government officials to the community, which creates favorable conditions for abuse and ineffective use of resources, causes shadow privatization phenomena, opacity in the field of distribution and use of land resources, and is one of the causes of the spread of phenomena corruption in the system of local self-government bodies. The necessity of state financial support of civil organizations due to the limited amount of financing, the non-use of transparent competitive procedures and the provision of unwarranted advantages to individual civil society organizations are updated in the article.

Key words: local government, regional policy, public authorities, regional self-government, public.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 343.35:351

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Кравченко С.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРИНЦИПИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті систематизовано принципи антикорупційної діяльності в публічному управлінні у контексті забезпечення національної безпеки. Зазначені принципи поділені на п'ять груп, а саме: загальні, правові, управлінські, економічні принципи, принципи взаємодії держави та суспільства. До загальних принципів віднесені політичне забезпечення, системність, акцент на запобіганні корупції, обов'язковість та жорсткість покарання, відшкодування збитків, науковість, міжнародне співробітництво. Правові принципи включають верховенство права, законність, правову регламентацію. До управлінських принципів входять координація, контрольованість, системне удосконалення публічного управління, етизація. Серед економічних принципів виділені відділення влади від бізнесу та використання економічних механізмів. Принципи взаємодії держави та суспільства включають відкритість та прозорість, підзвітність, державно-громадське партнерство.

Ключові слова: принципи антикорупційної діяльності, публічне управління, національна безпека, загальні принципи, правові принципи, управлінські принципи, економічні принципи, принципи взаємодії держави та суспільства.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією із реальних та основних внутрішніх загроз національній безпеці України є високий рівень корупції. За Індексом сприйняття корупції Україна в 2017 р. посіла 130 місце серед 180 країн з показником 30 балів [1]. Такий стан, як відзначають науковці, безпосередньо загрожує національним інтересам. Зокрема, на думку П.Комірчого, поширення корупції необхідно віднести до внутрішніх загроз національним інтересам, які є об'єктом впливу (реагування) спеціальних суб'єктів [2]. І. Дралюк розглядає корупцію як внутрішню проблему країни, яка належить до внутрішніх загроз національній безпеці [3, с. 46]. І. Шевчук зазначає, що корупція є небезпечним соціально-політичним явищем, яке виступає як одна із ключових загроз національній, зокрема економічній, безпеці [4].

Враховуючи зазначене, антикорупційна діяльність в публічному управлінні має вкрай важливе значення у контексті забезпечення національної безпеки України. Як вказується у проекті Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки, схваленому Кабінетом Міністрів України, боротьба з корупційними проявами повинна ґрунтуватися на основі регулярних оцінок ситуації в державі, а стратегії зі зниження рівня корупції мають бути розрахованими на тривалий період [5]. Така діяльність має базуватися на певних принципах, оскільки вони визначають загальні рамки антикорупційної політики, і їх дотримання зумовлює ефективність останньої.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання вказаної проблеми. Визначенню принципів антикорупційної діяльності у різних її вимірах приділяло увагу багато науковців, зокрема: М. Бездольний,

М. Горний, С. Дрьомов, Ю. Кальниш, Д. Клименко, А. Крупник, С. Максимов, М. Мельник, А. Михненко, Є. Невмержицький, В. Номоконов, Д. Поуп, О. Прохоренко, Г. Сагаров, С. Сergyоін та інші. Крім того, необхідно відзначити двадцять керівних принципів боротьби з корупцією, прийнятих на 101 сесії Комітету Міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р., а також принципи, що виділяються у публікаціях Світового Банку, Transparency International, звітах GRECO тощо. Проте з погляду вироблення антикорупційної стратегії у контексті забезпечення національної безпеки важливе значення має виділення відповідного комплексу основних принципів та їх подання у систематизованому вигляді.

Мета статті – систематизація принципів антикорупційної діяльності в публічному управлінні у контексті забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнюючи різні погляди, що відображені як у наукових працях, так і офіційних міжнародних документах, можна поділити принципи антикорупційної діяльності в публічному управлінні на кілька основних груп.

Першу групу складають *загальні принципи* антикорупційної діяльності. До них належить насамперед *політичне забезпечення*, що передбачає наявність політичної волі та політичної згоди щодо антикорупційної діяльності. Під політичною волею дослідники розуміють демонстрований достовірний намір лідерів держави протидіяти корупції на систематичній основі. За висновками фахівців, за відсутності політичної волі найдосконаліше антикорупційне законодавство приречене на декларативне існування, а діяльність елітних правоохоронних структур – на імітацію боротьби з корупцією [6, с. 69]. Проте лише політичної волі недостатньо для проведення ефективної антикорупційної політики. Необхідною умовою довгострокової стійкості такої політики є політична згода щодо її необхідності та змісту. Насамперед це стосується згоди між провладними та опозиційними політичними партіями, оскільки нововведення, що впроваджуються волею однієї правлячої партії, можуть бути відмінені за умови одержання влади конкуруючою партією. Крім того, політично узгоджені нововведення можуть отримати широку підтримку в середовищі державних службовців [7, с. 48]. У разі коаліційних урядів потрібно формувати одноставність всередині коаліції партій, що утворюють парламентську більшість. Це дає змогу налагодити чітку взаємо-

дію парламенту та уряду під час впровадження політики запобігання та протидії корупції.

До загальних принципів доцільно також віднести *системність антикорупційної діяльності*, тобто реалізацію антикорупційних заходів за усіма необхідними напрямками у логічному взаємозв'язку та визначеній послідовності відповідно до офіційно затвердженої антикорупційної стратегії. Остання має бути багатовекторною, внутрішньо єдиною, уніфікованою та узгодженою, а також зовнішньо інтегрованою у комплекс національних стратегій стійкого розвитку, удосконалення правової держави, політичного, економічного реформування тощо. Певні складники національної антикорупційної стратегії мають гармонізуватися зі стратегіями інших країн або міжнародними стандартами [8, с. 86–90, 109–114]. Досягнення стратегічних цілей потребує вироблення чіткої послідовності дій та їх узгодження у часі, задіяння значних ресурсів, інтеграції зусиль державних органів, структур громадянського суспільства та широкої громадськості, а інколи – координації з відповідною діяльністю міжнародних організацій, країн-донорів тощо.

Наступним загальним принципом є *акцент на запобіганні корупції*, згідно з яким переважна частина антикорупційних заходів має бути спрямована не на боротьбу з корупційними проявами, а на виявлення та усунення їх причин. Не випадково у Конвенції ООН проти корупції після загальних положень наступний розділ присвячений заходам щодо запобігання корупції, а вже після них викладаються заходи антикорупційної боротьби [9]. У публікації [6, с. 71–72] на основі аналізу політичної, нормотворчої і правової діяльності органів державної влади України зроблено висновок про те, що посилення репресій – це зовсім не той шлях, який може привести до позитивних результатів. Автори роботи припускають, що змінити обсяги і характер корупційних проявів в Україні можна лише на основі системних профілактичних заходів. Таким чином, запобігання корупції має стати обов'язковим складником правової системи, діяльності державних органів та громадської активності населення.

Водночас важливим загальним антикорупційним принципом виступає *обов'язковість та жорсткість покарання*, що означає невідворотність відповідальності за кожне корупційне діяння, незважаючи на місце його суб'єкта у владній ієрархії, та жорсткі санкції проти корупціонерів, такі як позбавлення волі, штрафи, звільнення з посад без права обіймати їх у подальшому,

конфіскація майна тощо. Зокрема, на думку експертів GRECO, корупція, як правило, має розглядатися як злочин [10]. Стосовно цього ст. 19 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією встановлює, що кожна держава-учасниця Конвенції запроваджуватиме щодо визначених у ній кримінальних злочинів (різних видів хабарництва, зловживання впливом, відмивання доходів, отриманих від корупційних злочинів) ефективні, адекватні та стримуючі кримінальні або некримінальні санкції і заходи, включаючи позбавлення волі фізичних осіб, штрафи, вилучення засобів вчинення кримінальних злочинів і доходів, отриманих від кримінальних злочинів, визначених цією Конвенцією, чи власності, вартість якої відповідає таким доходам [11]. Разом із тим відзначимо, що переслідування корупціонерів – тільки частина протидії корупції, яка без поєднання з іншими частинами є неефективною.

З покаранням корупціонерів логічно пов'язаний принцип *відшкодування збитків*, згідно з яким необхідно забезпечувати відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційними діями. Ст. 5 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією встановлює, що кожна держава-учасниця Конвенції передбачає у своєму внутрішньому законодавстві для осіб, яким державні посадові особи під час виконання своїх службових обов'язків заподіяли шкоду корупційними діями, належні процедури отримання компенсації від держави або, у разі недержавних установ, від керівних органів таких установ [12]. Цей принцип відбився у ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції» [13].

Внаслідок складності, різноманітності та масштабності явища корупції ефективно запобігання та протидія їй неможливі без наукового забезпечення. Отже, можна сформулювати ще один загальний принцип – *науковість*, тобто організацію та стимулювання системних досліджень корупції та впровадження їх результатів. На думку вітчизняних дослідників, науковий супровід формування та реалізації державної політики у сфері протидії корупції є комплексним, перманентним і багаторівневим процесом, спрямованим на підвищення ефективності заходів антикорупційної політики шляхом здійснення досліджень на фундаментальному, емпіричному та прикладному рівнях [6, с. 78–81].

На цей час корупція перетворилася на явище світового масштабу. Глобалізація ринків, діяльність транснаціональних корпорацій та міжна-

родних організацій, процеси світової інтеграції супроводжуються інтернаціоналізацією корупції. У зв'язку з цим в Конвенції ООН проти корупції висловлюється переконання у тому, що корупція вже не є локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн, що зумовлює винятково важливе значення міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції та контролю за нею [9]. Отже, тільки за допомогою глобальних заходів можна протидіяти транснаціональній корупції. Зазначене зумовлює загальний принцип *міжнародного співробітництва*, що передбачає розвиток міжнародного співробітництва у всіх аспектах протидії корупції, адаптацію передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики.

Друга група включає *правові принципи* антикорупційної діяльності, до яких входить насамперед *верховенство права*. За визначенням вітчизняних науковців, цей принцип означає, що людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності. Правова держава може протидіяти корупції лише на правовій основі. З огляду на це неприйнятними є засоби боротьби з корупцією, які, хоча і можуть виявитись результативними, суперечать конституційним засадам функціонування держави та суспільства [14, с. 130].

Пов'язаним є принцип *законності*, що обумовлює необхідність створення чіткої та розвинутої законодавчої бази в усіх сферах діяльності держави, в тому числі антикорупційного законодавства, переважно законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, процесів, самих принципів публічного управління, а також забезпечення суворого і неухильного дотримання чинного законодавства [15, с. 80]. Практика надзвичайних заходів є кроком до встановлення авторитарного і, навіть, тоталітарного режиму, за яких корупція може стати тотальною. Відсутність законодавчої основи для вжиття зазначених заходів є підставою для розробки та ухвалення відповідних нормативно-правових актів [14, с. 130]. Законність передбачає також рівність усіх перед законом та судом, обмеження у цьому зв'язку недоторканності для розслідування, звинувачення або притягнення до суду за корупційні діяння. Ступінь такої недоторканності має бути не більшим, ніж це необхідно у демократичному суспільстві.

Ще одним правовим принципом можна вважати **правову регламентацію**, що означає чітку правову регламентацію діяльності органів публічної влади. Її важливість зумовлена тим, що наявність можливостей діяти на власний розсуд створює умови для вчинення корупційних дій. З цього приводу в оціночному документі GRECO, що був прийнятий у 2011 р., на основі аналізу вітчизняної ситуації міститься рекомендація встановити чіткі правила регулювання процесів управління і прийняття рішень, а також чіткі положення щодо ієрархії різних юридичних норм і стандартів, які регулюють публічне управління [10].

У третій групі представлені **управлінські принципи** антикорупційної діяльності. До них доцільно передусім віднести **координацію**, тобто забезпечення поєднання зусиль та ефективної взаємодії усіх гілок державної влади на всіх її рівнях у процесі розробки та реалізації антикорупційної політики. У цьому зв'язку експерти GRECO рекомендували Україні створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегію та заходи з боротьби проти корупції [10]. Ст. 36 Конвенції ООН проти корупції містить положення про те, що кожна держава-учасниця Конвенції забезпечує наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу [9]. В Україні створені органи обох типів, а саме: Національне агентство з питань запобігання корупції, яке забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, а також Національне антикорупційне бюро, на яке покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [13; 16].

Наступним принципом можна визначити **контрольованість**, що передбачає взаємний контроль органів публічної влади на предмет корупційних діянь, коли жоден орган не може бути звільнений від контролю з боку інших органів. Існують різні механізми контролю, в тому числі застосування спеціальних процедур аудиту діяльності органів публічної влади та організацій публічного сектору, заходів фінансового контролю з метою недопущення легалізації проти-

правно накопичених грошових коштів та іншого майна тощо [17, с. 49].

Важливе значення має принцип **системного удосконалення публічного управління**, що передбачає проведення реформ публічного управління, насамперед адміністративної реформи, з метою усунення системних недоліків публічного управління, оскільки вони є чинниками, що породжують або стимулюють корупцію. Такі реформи, як правило, мають включати перетворення структурно-функціональної організації системи державних органів, удосконалення процесів прийняття управлінських рішень, створення прозорої, професійної та політично нейтральної публічної служби, розвиток адміністративного судочинства, забезпечення участі громадськості в публічному управлінні тощо [18, с. 3–4].

Окремо доцільно виділити принцип **етицизації**, що означає впровадження етичних норм поведінки посадових осіб органів публічної влади, зокрема законодавче прийняття спеціальних кодексів поведінки і налагодження етичної інфраструктури. Одна із рекомендацій GRECO Україні полягала у створенні нового модельного кодексу поведінки / етики для публічних службовців, аби покращити їхню обізнаність з відповідними обов'язками та належною поведінкою стосовно їхньої служби, а також у покращенні регулярного навчання публічних службовців з питань антикорупційних заходів і етичної поведінки в громадському житті [10]. Враховуючи зазначене, в Законі України «Про запобігання корупції» передбачений спеціальний Розділ VI «Правила етичної поведінки» [13]. В 2016 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджені нові Правила етичної поведінки державних службовців [19]. Крім того, в Україні здійснюється обов'язкове для всіх категорій посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування підвищення кваліфікації з питань запобігання і протидії проявам корупції [20].

До четвертої групи входять **економічні принципи** антикорупційної діяльності. До них доцільно віднести насамперед **відділення влади від бізнесу**, що передбачає заборону для посадових осіб державних органів і осіб, прирівняних до них, займатися підприємницькою діяльністю, неприпустимість делегування повноважень щодо державного регулювання або контролю підприємницької діяльності фізичним і юридичним особам, які здійснюють таку діяльність, а також запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності посадових осіб державних органів.

Положення ст. 7, 9 Конвенції ООН проти корупції передбачають, що кожна держава-учасниця Конвенції прагне створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які запобігають виникненню конфлікту інтересів, а також прагне запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [9]. Закон України «Про запобігання корупції» містить низку статей щодо цього. Зокрема, ст. 25 Закону встановлює низку заборон особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо іншої оплачуваної або підприємницької діяльності, а також щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Ст. 26 Закону забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнилися або іншим чином припинили відповідну діяльність, протягом року з дня її припинення укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо такі особи протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Спеціальний розділ V закону містить низку статей стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [13].

Другим принципом можна назвати **використання економічних механізмів**, що означає забезпечення економічної не вигідності корупції та економічне стимулювання чесної поведінки. В одному із досліджень показується, що з економічної точки зору суттєве зменшення корупції можливе тоді, коли некорупційна поведінка державних посадових осіб та перехід до неї стануть економічно більш вигідними, ніж корупційна поведінка. Відповідно, корупцію потрібно перетворити у галузь підвищеного ризику та низької рентабельності [21, с. 95, 122–125]. Міжнародний досвід показує, що корупція є нижчою у країнах, де чиновникам платять на рівні успішних працівників приватного сектору, хоча цей зв'язок не є обов'язковим. Водночас значний вплив на

рівень корупції справляє система соціальних пільг і гарантій для добросовісних службовців, що включає пенсійну систему, преміальні виплати за вислугу років, пільги для членів сімей навіть після виходу на пенсію і таке інше. Такого роду стимули сприяють довгостроковій поведінці і є більш ефективними в боротьбі з корупцією, ніж збільшення зарплати.

П'яту групу складають **принципи взаємодії держави та суспільства** у антикорупційній діяльності, серед яких виділимо передусім **відкритість та прозорість**, що означає вільний доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, крім чітко окреслених винятків, а також інформованість громадян про стан корупції та антикорупційну діяльність держави. Зокрема, це стосується процедур державних закупівель, приватизації, реалізації державних проєктів, видачі державних ліцензій, бюджетних асигнувань, процедур звільнення від податків тощо. На думку співробітників міжнародної організації Transparency International, саме прозорість будь-якого виду державної діяльності є передумовою меншої корумпованості суспільства і значно полегшує боротьбу з цим явищем [22, с. 5, 13]. Науковці зазначають, що забезпечивши прозорість діяльності владних структур, влада вирішує три надзвичайно важливих для себе і суспільства питання: повертає довіру громадян до офіційної влади; створює несприятливі передумови для подальшого корумпування суспільства; забезпечує реалізацію конституційних прав громадян в інформаційній сфері [23, с. 29].

Пов'язаним принципом є **підзвітність**, що передбачає підзвітність посадових осіб органів публічної влади перед суспільством за свою діяльність. Забезпечення такої підзвітності розглядається фахівцями як один з базових елементів ефективної стратегії запобігання та протидії корупції, оскільки дозволяє громадянам зробити оцінку діяльності державних структур і виявити корупційні факти [8, с. 24, 87]. У Великобританії в 1995 р. Комісія Нолана розробила 7 принципів діяльності державних посадових осіб. Одним з них є підзвітність у такому формулюванні: посадові особи підзвітні суспільству за прийняті рішення і виконані дії; їх діяльність повинна бути відкритою для самих ретельних перевірок [24, с. 23].

Доцільно також виокремити принцип **державно-громадського партнерства**, що полягає у співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні

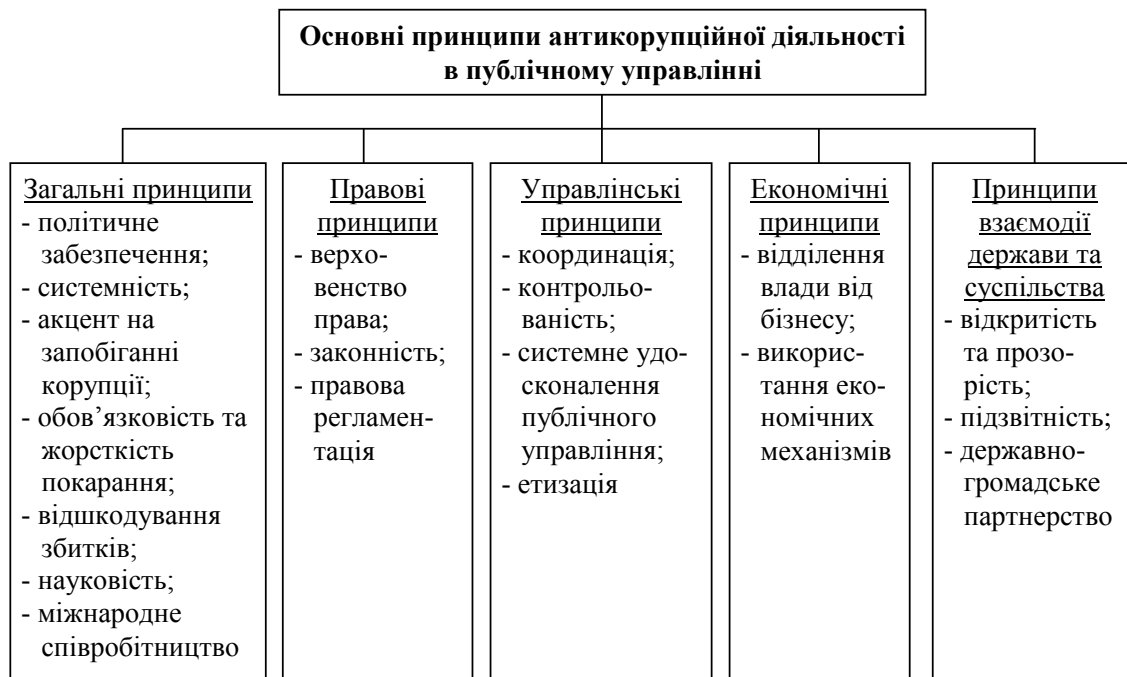


Рис. 1. Основні групи принципів антикорупційної діяльності в публічному управлінні

та реалізації антикорупційної політики, громадському контролю за діяльністю державних органів та забезпеченні особистої безпеки громадян, які допомагають владним структурам у боротьбі з корупцією. Організації громадянського суспільства відіграють дуже важливу роль в обмеженні масштабів корупції, оскільки вони зацікавлені у високій якості державного управління і виступають посередниками у налагодженні зв'язків між населенням і державними інститутами. Наявність вільних і відкритих ЗМІ допомагає стримувати рівень корупції шляхом розкриття і висвітлення зловживань [8, с. 25, 93–95].

Висновки. Проведений аналіз дозволяє подати комплекс принципів антикорупційної діяльності в публічному управлінні у вигляді кількох основних груп, як показано на рис. 1.

Дотримання викладених принципів зумовлює ефективність антикорупційної діяльності держави у контексті забезпечення національної безпеки. Зокрема, загальні та правові принципи покликані гарантувати обґрунтованість, комплексність,

послідовність та законність антикорупційної політики як важливого засобу протидії внутрішнім загрозам національній безпеці. Управлінські принципи спрямовані на усунення корупціогенних чинників у системі публічного управління та, відповідно, підвищення її спроможності захищати національні інтереси. Дотримання економічних принципів антикорупційної діяльності безпосередньо сприяє зміцненню економічної безпеки. Ефективна взаємодія держави та суспільства у запобіганні та протидії корупції, що базується на виділених принципах, є ключовим чинником згуртування суспільства та відкриває можливості для реальних суспільних, насамперед соціально-економічних перетворень, від яких критично залежить національна безпека.

Наведений комплекс принципів потребує подальшого доповнення і деталізації з виділенням специфічних засад антикорупційної діяльності у різних сферах суспільного життя, що визначає *перспективи подальших досліджень* у цьому напрямі.

Список літератури:

1. Индекс корупції CPI-2017. URL: <http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017>.
2. Комірчий П.О. Поширення корупції як загроза національним інтересам України. URL: <http://anticorruption.com.ua/poshirennya-korupciyi-yak-zagroza-naconalnim-nteresam-ukrayini.html>.
3. Дралюк І.М. Корупція як загроза національним інтересам у внутрішній та зовнішній сферах діяльності об'єктів національної безпеки України. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2(33). С. 45–49.
4. Шевчук І.В. Корупційна складова як чинник дестабілізації та загроза економічній безпеці України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1192> (дата звернення: 5.09.2018).
5. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: проект Закону України. URL: http://rada.gov.ua/documents/z_prd_k/150621.html.
6. Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики / Дрьомов С.В., Кальниш Ю.Г., Клименко Д. Б. та ін. Київ : ДП «НВЦ “Пріоритети”», 2010. 88 с.
7. Bouckaert G., Pollitt C. Public management reform: a comparative analysis. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000. 314 p.
8. Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии / под рук. С. Прадхана. Вашингтон: Всемирный банк, 2000. 162 с. URL: <http://pavroz.ru/files/borbaskorrup.pdf> (дата звернення: 5.09.2018).
9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підписана 31 жовт. 2003 р.; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. С. 2048.
10. Додаток до Звіту GRECO про виконання рекомендацій Україною, прийнятий GRECO на 51-му пленарному засіданні, Страсбург, 23-27 травня 2011 р. URL: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?art_id=47859&cat_id=46352.
11. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: підписана 27 січ. 1999 р.; ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 47. С. 2028.
12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: підписана 4 листоп. 1999 р.; ратифікована Україною 16 берез. 2005 р. Офіційний вісник України. 2006. № 9. С. 252.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. Голос України. 25 жовтня 2014 р.
14. Шевченко О.В. Основні принципи протидії корупції. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 1(5). С. 129–133.
15. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посібник / за заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
16. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII / Верховна Рада України. Голос України. 25 жовтня 2014 р.
17. Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
18. Козак В.І. Адміністративна реформа в Україні як механізм протидії корупції: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2015. 20 с.
19. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 / Кабінет Міністрів України. Уряд. кур'єр. 2016. 20 лютого.
20. Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. № 642-р / Кабінет Міністрів України. Уряд. кур'єр. 2011. 12 серпня.
21. Полтерович В.М. Элементы теории реформ: монография. Москва: Экономика, 2007. 448 с.
22. Together against corruption: Transparency International Strategy 2020. URL: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/together_against_corruption.
23. Висоцький В.М. Відкритість і прозорість діяльності органів влади як принцип запобігання та протидії корупції. Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: зб. матеріалів постійно діючого наук.-практ. семінару / упоряд. С.С. Гнатюк. Львів: ЛДУВС, 2017. С. 28-30.
24. Pope J. Confronting corruption: The elements of a national integrity system. Berlin: Transparency International, 2000. 364 p. URL: <http://www.transparency.org/publications/sourcebook>.

ПРИНЦИПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье систематизированы принципы антикоррупционной деятельности в публичном управлении в контексте обеспечения национальной безопасности. Указанные принципы разделены на пять групп, а именно: общие, правовые, управленческие, экономические принципы, принципы взаимодействия государства и общества. К общим принципам отнесены политическое обеспечение, системность, акцент на предотвращении коррупции, обязательность и жесткость наказания, возмещение ущерба, научность, международное сотрудничество. Правовые принципы включают верховенство права, законность, правовую регламентацию. В управленческие принципы входят координация, контролируемость, системное усовершенствование публичного управления, этизация. Среди экономических принципов выделены отделение власти от бизнеса и использование экономических механизмов. Принципы взаимодействия государства и общества включают открытость и прозрачность, подотчетность, государственно-общественное партнерство.

Ключевые слова: *принципы антикоррупционной деятельности, публичное управление, национальная безопасность, общие принципы, правовые принципы, управленческие принципы, экономические принципы, принципы взаимодействия государства и общества.*

PRINCIPLES OF ANTICORRUPTION ACTIVITY IN PUBLIC GOVERNANCE IN CONTEXT OF NATIONAL SECURITY MAINTENANCE

The article systematizes the principles of anticorruption activity in public governance in context of national security maintenance. Mentioned principles are divided into five groups, namely, general, legal, administrative, economic principles, principles of state and society interaction. General principles are political providing, system approach, emphasis on corruption prevention, obligatory and severe punishment, damage compensation, scientific character, international collaboration. Legal principles involve rule of law, legality and legal regulation. Administrative principles include coordination, controllability, system improvement of public governance, ethics implementation. Use of economic mechanisms, separation of authority and business are picked out as economic principles. Principles of state and society interaction involve openness and transparency, accountability, state and society partnership.

Key words: *principles of anticorruption activity, public governance, national security, general principles, legal principles, administrative principles, economic principles, principles of state and society interaction.*

Відомості про авторів

Березовська О.В. – аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів.

Божок О.І. – викладач Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського».

Волошин С.І. – здобувач Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Герасимюк К.Х. – кандидат наук з державного управління, начальник Міжрегіонального управління Нацдержслужби у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях.

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

Грень Л.М. – кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри педагогіки і психології управління соціальними системами імені академіка І.А. Зязюна Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут».

Джумеля В.В. – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України.

Іванько О.О. – аспірант кафедри проектного менеджменту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Корчевний А.І. – головний спеціаліст відділу контролю за дотриманням ліцензійних умов діяльності з обігу підконтрольних речовин Управління державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів і протидії їх незаконному обігу Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Крихтіна Ю.О. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Українського державного університету залізничного транспорту.

Семенцова О.В. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Українського державного університету залізничного транспорту.

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

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

Кумачова А.С. – викладач кафедри управління персоналом та економіки підприємства Донецького державного університету управління (м. Маріуполь).

Лагунова І.А. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Лісютін А.І. – аспірант кафедри управління персоналом та економіки підприємства Донецького державного університету управління (м. Маріуполь).

Мар'яненко Г.І. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, проректор з наукової роботи Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Мороз С.А. – старший науковий співробітник Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Новак А.М. – кандидат економічних наук, заступник директора Національного антикорупційного бюро України.

Розмаріцина Н.А. – аспірант кафедри економічної та фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Федорчак В.В. – кандидат наук з державного управління, докторант Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

Хряпинський А.П. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри наглядово-профілактичної діяльності факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України.

Чорна К.П. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін Міжрегіональної Академії управління персоналом.

Науковий журнал

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

Серія: Державне управління

Том 29 (68) № 4 2018

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

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

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 12,88. Ум.-друк. арк. 15,81. Зам. № 0918/115.

Підписано до друку 01.10.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.