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

Журнал заснований у 1918 році

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 30 (69) № 3 2019

Київ
2019

Головний редактор:

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

Члени редакційної колегії:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 10 від 20.06.2019 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).

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

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

ISSN 2663-6468 (print)
ISSN 2663-6476 (online)

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

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бутирська Т.О.
ПРИСТРАСТЬ ЯК СУБ'ЄКТИВНЕ НАЧАЛО ДЕРЖАВИ.....1

Громадецький О.М.
МОДЕРНІЗМ І ПОСТМОДЕРНІЗМ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ:
ВІД ПРОТИСТАВЛЕННЯ ДО КОМПЛЕМЕНТАРНОСТІ.....10

Дуліна О.В.
СИСТЕМА ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ:
ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СХІДНИХ ЦІННОСТЕЙ
ТА ЧІТКОГО ПОЛЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВЦІВ.....15

Карпюк С.В.
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН XXI СТОЛІТТЯ:
ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....21

Пугач В.Г.
АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА У ХОРВАТІЇ:
РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМНИХ ЗМІН.....25

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Біляєв Я.М.
УЗАГАЛЬНЕННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ МОЛОДІ.....30

Гаврилюк А.М.
ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: СОЦІОГУМАНІТАРНИЙ КОНТЕКСТ 37

Горбата Л.П.
ДІЯЛЬНІСТЬ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ.....42

Гребенюк Б.О.
ЕФЕКТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ, ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВИ
ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....48

Грень Л.М.
ОСОБЛИВОСТІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ)
ОСВІТИ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....53

Децик О.П.
ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В УКРАЇНІ.....59

Житник О.М., Гриценко А.А.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....67

Кашталян Т.М.
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....74

Коврига О.С.
СПЕЦИФІКА РОЗВИТКУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ
ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....78

Комаров О.В.
МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБІРКОВОСТІ
МИТНОГО КОНТРОЛЮ ПРИ УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ.....83

Костюк Т.О.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ЄВРОПІ: ОГЛЯД ТЕНДЕНЦІЙ.....88

Кравченко С.О., Кучерявий В.М.
АНАЛІЗ СУТНОСТІ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ
ЯК ФОРМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА.....93

Крилова І.І.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ СИСТЕМ ВОДОПОСТАЧАННЯ
ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В РАМКАХ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....100

Кучеренко О.Ю.
СТРАТЕГІЇ Й РЕЗУЛЬТАТИ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....109

Лободенко К.В.
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ.....119

Лукіянчук А.А.
НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО
ПОТЕНЦІАЛУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ.....123

Науменко А.О.
МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В
АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ.....128

Николаєва В.І.
ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ.....131

Пристайко В.В.
СИТУАЦІЙНІ ЦЕНТРИ ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ
ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....138

Тарасенко К.М.
ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ
В УДОСКОНАЛЕННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ.....143

Федорова А.М.
КОНЦЕПЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
З ГРОМАДСЬКІСТЮ.....151

Шмагун А.В.
ПРИНЦИП МУЛЬТИПЛІКАТИВНОСТІ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ
У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПІДГОТОВКА,
ПЕРЕПІДГОТОВКА ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....156

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Малекі О.А.
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ
УРБАНІСТИЧНИХ ТЕРИТОРІЙ.....162

Мурзіна Т.А.
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ.....**168**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Мартьянова Р.А.
НЕОБХІДНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
З ОРГАНАМИ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЩОДО
НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ.....**174**

Торічний В.О.
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....**180**

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....**183**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Butyrska T.O.
PASSION AS A SUBJECTIVE SOURCE OF STATE 1

Ghromadetskyi O.M.
MODERNISM AND POSTOMODERNISM IN PUBLIC ADMINISTRATION :
FROM OPPOSITION TO COMPLEMENTARITY 10

Dulina O.V.
INTERNAL CONTROL SYSTEM OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA:
INTEROPERABILITY OF EASTERN VALUES AND A CLEAR FIELD OF LIABILITY
OF OFFICIALS 15

Karpyuk S.V.
STATE MANAGEMENT AS THE SOCIAL-POLITICAL PHENOMENON OF XXI CENTURY:
THEORETICAL-CONCEPTUAL ASPECTS 21

Puhach V.H.
ADMINISTRATIVE REFORM IN CROATIA:
RETROSPECTIVE ANALYSIS OF SYSTEMIC CHANGES 25

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Belyaev Ya.M.
GENERALIZATION OF THE WORLD EXPERIENCE OF THE STATE POLICY
OF YOUTH SOCIAL MOBILITY 30

Havryliuk A.M.
TARGET-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION
OF PUBLIC REGIONAL POLICY IN THE SPHERE OF TOURISM IN UKRAINE:
SOCIO-HUMANISTIC CONTEXT 37

Gorbata L.P.
ACTIVITY OF STRUCTURAL DIVISIONS OF BODIES OF THE PUBLIC POWER
IN THE CONTEXT OF ENSURING THEIR INFORMATION OPENNESS 42

Hrebeniuk B.O.
EFFICIENCY OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND INSTITUTIONS
OF THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN COMBATING CORRUPTION 48

Gren L.M.
PECULIARITIES AND TENDENCIES IN DEVELOPMENT
OF VOCATIONAL (VOCATION-AND-TECHNICAL) TRAINING OF UKRAINE:
THE STATE MANAGEMENT ASPECT 53

Detsyk O.P.
STATE MECHANISM OF COORDINATING ACTIVITIES OF SUBJECTS
OF PUBLIC DIPLOMACY IN UKRAINE 59

Zhytnyk O.M., Hrytsenko A.A.
CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK
OF NATIONAL SECURITY STATE POLICY-MAKING 67

Kashtalyan T.M.
IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF LAND RELATIONS
IN THE CONTEXT OF ENSURING NATIONAL SECURITY 74

Kovriha E.S.
SPECIFICATION OF THE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING
OF THE PUBLIC SERVICES INSTITUTE 78

Komarov O.V.
SELECTIVITY OF CUSTOMS CONTROL THROUGH THE APPLICATION
OF RISK MANAGEMENT SYSTEM.....83

Kostiuk T.O.
CONCEPTUAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION
OF THE HIGHER EDUCATION IN EUROPE: A REVIEW OF TRENDS 88

Kravchenko S.O., Kucheriavyi V.M.
ANALYSIS OF SUBSTANCE OF THE CIVILIZED LOBBYING
AS A FORM OF INTERRELATIONS BETWEEN AUTHORITY AND SOCIETY.....93

Krylova I.I.
ENSURING SUSTAINABILITY AND SECURITY SYSTEMS WATER SUPPLY
AND WASTEWATER IN THE STATE REGULATION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE.....100

Kucherenko O.Yu.
STRATEGIES AND RESULTS OF THE STATE HOUSING POLICY IN UKRAINE.....109

Lobodenko K.V.
IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF THE HUMAN RIGHTS POLICY OF THE STATE 119

Lukijanchuk A.A.
DIRECTIONS OF USE OF STATE SUPPORT FOR DEVELOPMENT
OF RESOURCE POTENTIAL AGRICULTURAL SECTOR 123

Naumenko A.O.
THE MECHANISMS OF FORMATION OF STATE INNOVATION POLICY
IN AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE.....128

Nykolaieva V.I.
ORGANIZATIONAL PROVIDING SYSTEMS OF SOCIAL WORK IN UKRAINE:
MODERN REALITIES.....131

Prystayko V.V.
SITUATION CENTERS AS A KEY INSTITUTIONAL MECHANISM
OF STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT: FOREIGN EXPERIENCE 138

Tarasenko K.M.
INFLUENCE OF FACTORS OF THE UKRAINIAN LABOR MIGRATION
ON THE WORLD MARKET OF WORK: MECHANISMS OF THEIR STATE SETTLEMENT 143

Fedorova A.M.
THE CONCEPT OF PUBLIC AUTHORITIES WITH THE PUBLIC INTERACTION.....151

Shmahun A.V.
PRINCIPLE OF MULTIPLICATIVITY OF KNOWLEDGE COMMUNICATION
IN THE SYSTEM PUBLIC ADMINISTRATION: PREPARATION, PRE-PREPARATION
AND IMPROVEMENT OF QUALIFICATION OF PUBLIC OFFICIALS 156

LOCAL GOVERNMENT

Maleki O.A.
CONCEPTUAL APPROACHES TO ECOLOGICAL REHABILITATION
OF URBANIZED AREAS 162

Murzina T.A.
WAYS OF IMPROVING OF THE LEGISLATION ON LOCAL GOVERNANCE
IN THE EUROPEAN COUNTRIES.....168

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

Martianova R.A.
THE NEED FOR COOPERATION BETWEEN THE BODIES OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE AND THE BODIES OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE REGARDING THE NEUTRALIZATION OF THREATS TO NATIONAL SECURITY **174**

Torichniy V.O.
THE FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL INFORMATION SECURITY SYSTEMS..... **180**

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS **183**

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:321:1/14
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/01

Бутирська Т.О.
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ПРИСТРАСТЬ ЯК СУБ'ЄКТИВНЕ НАЧАЛО ДЕРЖАВИ

У статті детально проаналізовано роль філософської категорії «пристрасть» у забезпеченні усталеності держави. Обґрунтовано, що дуальний характер даної категорії обумовлює можливість як позитивного, так і негативного розвитку держави. Показано, що усталеність держави вирішальним чином залежить від ступеня об'єктивації суб'єктивних пристрастей індивідів, яка полягає в розумному дотриманні загальних цілей держави щодо забезпечення її усталеності. Виявлено, що таку об'єктивацію значно ускладнює наявність трьох ключових видів страстей (афектів): бажання, задоволення і незадоволення, при цьому останні два апріорі не піддаються об'єктивації. Обґрунтовано, що для досягнення усталеності держави необхідно врівноважувати афекти задоволення і незадоволення об'єктивними бажаннями, пов'язаними з розумним дотриманням загальних цілей держави щодо забезпечення її усталеності. Показано, що така врівноваженість відображає суть тектоніки держави, а значні зміни в ній є тектонічними зрушеннями. Обґрунтовано, що позитивний чи негативний характер таких тектонічних зрушень зумовлений тим, наскільки співвідносяться цінності, покладені в основу волі індивідів по втіленню їх страстей, з істинною дійсністю, яка полягає у відображенні реального стану тектоніки держави та способів його поліпшення, а також узгодженістю обмежень свободи вибору таких цінностей індивідами з усталеністю держави.

Ключові слова: *пристрасть, бажання, афекти, держава, усталеність, об'єктивація, врівноваження.*

Постановка проблеми. Однією з фундаментальних проблем державного будівництва є подолання розриву між ідеальним і реальним станом держави. Згідно з філософською традицією перше розуміється як форма, друге – як зміст. Незважаючи на те, що безумовно форма первинна по відношенню до змісту, зокрема для держави, все ж необхідно враховувати усе розмаїття і багатосторонність державного буття з позицій змісту, не вдаючись при цьому на суто емпіричний рівень і не втрачаючи зв'язку з формою. Цьому може сприяти виявлення і використання такої філософської категорії, яка б сама по собі своєю суттю пов'язувала б форму і зміст держави. Проведений аналіз праць великих філософів привів нас до висновку, що шуканою філософською категорією є «пристрасть».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вольтер у главі VIII свого «Метафізичного трактату», яка носить назву «Людина як суспільна істота», стверджує, що пристрасті насправді є першопричиною порядку, що спостерігається нами зараз на Землі. Одні лише пристрасті, вважає Вольтер, об'єднали людей і витягли з надр земних всі мистецтва... Інакше кажучи, пристрасті – це колеса, які змушують працювати всі ці механізми [2, с. 162–163].

Н.А. Бердяєв у своїй книзі «Самопізнання» пише про пристрасті двічі: спочатку в епіграфі до першої глави, яка носить назву «Витоки та походження» [3, с. 12], і потім – у четвертій главі, що називається «Світ філософського пізнання. Філософські витоки» [3, с. 93]. Світ не є мисль, як думають філософи, які присвятили мислі своє життя. Світ є пристрасть. У світі є діалектика пристрасті, стверджує Бердяєв.

Н.В. Хамітов, який у своїх філософських текстах спирається на метафізику Бердяєва, якому присвячена його наведена тут робота, визначає пристрасть як непереможне прагнення до якоїсь мети, яке охоплює людину у всій її повноті [4, с. 197].

Б.В. Марков у своїй роботі [5] вказує на неоднозначне тлумачення поняття «пристрасть», яке в сьогоднішньому розумінні може означати якусь міць, динаміку людини, її духовну інтенсивність, і ставить питання про те, як можливий порядок у цій такій складній сфері.

Водночас слід зазначити, що в сучасному науковому контексті присутні в основному роботи за тематикою «волі» і «свободи», тоді як за пристрастями їх надзвичайно мало, можна сказати – майже немає, хоча пристрасті більш глибоко закорінена причина діяльності, ніж воля і свобода. Також суттєво підкреслити, що в контексті держави поняття пристрасті не розглядається.

Постановка завдання. Мета статті – розкриття категорії «пристрасть» у контексті держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. За висловом Г. Гессе, немає нічого, що менше піддавалося б слову і одночасно більше потребувало б того, щоб відкривали на це очі, ніж деякі речі, існування яких не можна ні довести, ні вважати ймовірним, але які саме завдяки тому, що благочестиві і добрі люди ставляться до них, як до чогось дійсно існуючого, трохи наближаються до можливості існувати і народжуватися [1, с. 5]. До таких речей належить і поняття «пристрасть». Найперше пояснення його суті і сенсу міститься в «Метафізиці» Аристотеля. У «Метафізиці» Аристотель приходить до висновку, що більшість перших філософів мислили начала всіх речей тільки у вигляді матерії: звідти вони виникають спершу й там знаходять завершення при розпаді. При цьому сутність залишається, тільки з нею відбуваються різні пристрасті [6, с. 23]. Отже, можна зробити висновок, що Аристотель розумів пристрасті як дію.

Водночас Р. Декарт говорить про те, що ніде так не позначається недостатність знань, отриманих нами від давніх, як у тому, що написано ними про пристрасті. Сам Декарт визначає пристрасті в загальному як сприйняття, або відчуття, або душевні рухи, які «викликаються, підтримуються і посилюються деяких рухом духів» [7, с. 493]. На відміну від Аристотеля, Декарт не вважає пристрасті діями, під останніми він розуміє тільки бажання [7, с. 489].

З ототожненням бажань і дій важко погодитися, оскільки бажання дії і сама дія – зовсім не одне і те ж. Водночас у віртуальній суперечці Декарта і Аристотеля ми займемо сторону Декарта, оскільки його позиція є більш об'єктивною. Крім того, Декарт розмежував бажання і пристрасті за принципом джерела їх походження. Наприклад, згідно з Декартом, джерелом бажань є душа людини (філософ вживає термін «хвилювання душі»), тобто це внутрішнє джерело. Водночас джерела пристрастей знаходяться поза людиною як суб'єктом, тобто вони є для неї зовнішніми. Зокрема, Декарт пише, що душа людини «отримує пристрасті від речей, які представляються ними» [7, с. 489]. Це більше узгоджується з визначенням Декартом пристрастей як сприйнять, і менше – як відчуттів, оскільки відчуття можуть йти і від внутрішнього джерела, – тобто від душі.

Водночас свій трактат про пристрасті Декарт починає зі встановлення взаємозв'язку пристрасті і дії: «те, що є пристрасть у відношенні якогось одного суб'єкта, в іншому відношенні є дія» [7, с. 482]. На нашу думку, цей вислів Декарта дає змогу асоціювати дію з волею. Дійсно, сприйняття суб'єкта (об'єкта), в тому випадку якщо воно не є пасивним спогляданням, так улюбленим древніми греками, пробуджує в індивіда волю до дій щодо цього суб'єкта (об'єкта). В іншому випадку сприйняття не буде пристрастю в розумінні Декарта. Звідси випливає важливий висновок: не всяке сприйняття є пристрастю, а тільки те, яке спонукає волю до активних дій.

Щодо пристрастей Б. Спіноза вживав термін «афекти» і «пристрасті душі»[1]. У розкритті суті даного терміну Спіноза пішов далі Декарта. Зокрема, він назвав пристрасті (або афекти) модусами мислення [8, с. 62].

Згідно з [9, с. 653], модус – це філософський термін[2], за допомогою якого позначають властивість предмета, притаманне йому не постійно, а лише в деяких станах, і залежне як від оточення предмета, так і від тих зв'язків, у яких він знаходиться. При цьому модус протиставляється атрибуту – невідчужуваної властивості предмета, без якої він не може ні існувати, ні мислитися.

Водночас Спіноза під модусом має на увазі «substatiae affectio», що буквально перекладається як «стан субстанції» [8, с. 9]. При цьому під афектами розуміє «corporis affectiones», тобто «стан тіла» [8, с. 125]. Отже, поняття пристрасть, або афект, Спіноза визначає як «стан» мислення.

Згідно зі Спінозою, саме поняття «пристрасть» як модус мислення, як стан свідомості визначає ступінь згоди людей між собою, – або, говорячи сучасними термінами – соціальну зв'язність в державі.

[1] У третій частині «Етики», в розділі «Загальне визначення афектів», Спіноза визначає афект як «пристрасть душі», або «страждальний стан духу» [8, с. 199].
[2] Модус (лат. modus) – перекладається як міра, образ, вид, спосіб.

Отже, з викладеного вище стає зрозуміло, що нерозривно пов'язані терміни «пристрасть» і «бажання» є фундаментальною причиною, яка зумовлює формування і характер взаємозв'язку індивідів і держави, і тому вони виступають рушійною силою соціальної зв'язності в державі.

Наприклад, Спіноза писав, що люди лише тоді схожі між собою за своєю природою, якщо вони живуть по керівництву розуму [8, с. 235]. Однак, люди, що живуть за приписом розуму, зустрічаються дуже рідко [8, с. 277]. З іншого боку, життя в державі змушує людей жити згідно, тобто – по керівництву розуму. Спіноза сформулював це так: «що веде людей до життя державного... змушує людей жити згідно, то корисно, і навпаки, погано те, що вносить в державу незгоду» [8, с. 244].

Гегель дотримувався подібної позиції: «Держава... виявляється упорядкованою і сама в собі сильною, якщо приватний інтерес громадян з'єднується з її загальною метою, якщо один знаходить своє задоволення і здійснення в іншому» [10, с. 77].

Розгляд того, що змушує людей жити згідно між собою в державі, лежить в основі теорії суспільного договору Ж.-Ж. Руссо [11]. Поняття суспільного договору Ж.-Ж. Руссо в принципі не суперечить положенням про державу, наявним в працях Платона, Аристотеля, Гегеля. Однак, як показує історичний досвід цивілізації, цей концепт є скоріше ідеалістичним, бо на практиці дуже часто виявляється, що досягти дієвого договору різних страт суспільства вдається дуже рідко. Ба більше: такий договір апріорі не може тривати в державі скільки-небудь тривалий час.

Тут виникає питання – чому так відбувається, в чому причина цього? Найочевидніша причина цього – мінливість середовища функціонування держави. Тоді напрошується наступне питання – з чим пов'язаний цей стан середовища функціонування держави?

Це пов'язано з тим, що основними носіями даного середовища виступаємо ми, – люди. Досить часто в науковому побуті вживається таке поняття, як «людський фактор». Він означає суб'єктивність світоглядів, думок, мінливість установок, переконань, відповідно до яких діють індивіди. У філософській традиції цей термін носить назву «пристрасть», і це жодним чином не співзвучне його відомому значенню в буденному побуті. Цей філософський термін докладно розглядали в своїх працях такі філософи, як Аристотель, Декарт, Спіноза, Шеллінг, Гегель.

Особливо слід зазначити, що у Спінози і у Гегеля цей термін розглядається в контексті держави.

Взаємозв'язок терміна «пристрасть» і держави носить досить складний характер. З одного боку, згідно з Гегелем, пристрасть є тим самим началом, що породжує колективну діяльність і робить можливим досягнення державно значимих результатів цієї діяльності. З іншого боку, трапляються ситуації, коли пристрасть, що розуміється як суб'єктивний інтерес індивіда, суперечить цілям розвитку держави і заважає досягненню суспільно значущих результатів колективної діяльності. Для того, щоб зрозуміти як уникнути цієї негативної ситуації, необхідно розглянути розкриття терміна «пристрасть» у працях перерахованих філософів.

Унікальність категорії «пристрасть» у тому вигляді, в якому її розглядали філософи, полягає в тому, що вона в один і той же час несе в собі два протилежні начала, а саме: хаотичне і систематизуюче. Про перше начало говорив Спіноза, про друге – говорив Гегель.

Наприклад, Спіноза вчить, що під впливом афектів і душевних коливань, що відбуваються зі складання трьох первинних афектів, а саме – бажання, задоволення (радість) і незадоволення (печалі), ми різним чином збуджуємось зовнішніми причинами і хвилюємося, як хвилі моря, гнані протилежними вітрами, не знаючи про наш кінець і долю [8, с. 182].

Гегель стверджує, що взагалі ніщо не здійснювалося без інтересу тих, які брали участь своєю діяльністю, і так як ми називаємо інтерес пристрастю, оскільки індивідуальність, відсуваючи на задній план усі інші інтереси і цілі, які також є і можуть бути у цієї індивідуальності, цілком віддається предмету, зосереджує на цьому всі свої сили і потреби, – то ми повинні сказати, що ніщо велике у світі не здійснювалося без пристрасті [10, с. 76]. Тут мається на увазі взагалі діяльність людей, обумовлена приватними інтересами, спеціальними цілями, егоїстичними намірами, і притому так, що вони вкладають в ці цілі всю енергію своєї волі та свого характеру, жертвують для них іншими предметами, які також можуть бути метою, або, скоріше, жертвують для них всім іншим. Таким чином «пристрасті» мають на увазі особливу визначеність характеру та є мотивами і спонукальними причинами загальних дій.

Водночас Гегель, як і Спіноза, підкреслює суб'єктивний, імовірнісний характер пристрасті. Так, Гегель стверджує, що пристрасть є суб'єктивна, формальна сторона енергії, волі і діяльності, причому мета і зміст є невизначеними. Так само йде справа і з особистою переконаністю і з особистим розумінням.

Ми бачимо тепер таке: і Спіноза, і Гегель стверджують, що для благополуччя держави життєво необхідне співвіднесення приватних інтересів громадян із загальною метою держави, тоді люди житимуть у злагоді. Проте тут неминуче виникає питання про способи такого співвіднесення.

Гегель вказує, що необхідна тривала ідейна боротьба, поки не настане усвідомлення того, що є доцільним. Також потрібна боротьба з приватним інтересом і пристрастями, важка і тривала дисципліна, поки не стане здійсненним вищезазначене єднання. Коли досягається таке єднання, настає період процвітання держави, її сили і щастя її громадян [10, с. 77].

У наведеній цитаті Гегеля можна виявити два способи співвіднесення приватних інтересів громадян із загальною метою держави, а саме:

1. Боротьба з приватним інтересом і пристрастями, важка і тривала дисципліна.

2. Тривала ідейна боротьба, що веде до усвідомлення громадянами доцільності згоди їхніх інтересів із загальною метою держави.

Однак досвід розвитку цивілізації за останні два століття показав, що боротьба з приватними інтересами та ідейна боротьба «до переможного кінця» – це далеко не найкращі способи державного будівництва. Прямим наслідком нещадної боротьби такого роду є революції та державні перевороти, неминучим наслідком яких є хаос і анархія в наступний тривалий період часу.

Крім того, накопичений досвід державного будівництва також переконливо показав, що, по-перше, не вийде ліквідувати приватний інтерес повністю, і саме це прагнення є згубним для держави внаслідок різкого зниження ефективності колективної діяльності через відсутність мотивації. Тому ідея боротьби у вищенаведеній цитаті Гегеля є другорядною і її не слід розуміти буквально.

На нашу думку, досягненню необхідної згоди набагато більш сприятиме усвідомлення громадянами сумісності їх приватних інтересів з досягненням спільної мети в державі, і який зворотний вплив від недосягнення спільної мети на здійснення їх приватних інтересів.

Для того, щоб зрозуміти, як можливо узгодити приватні інтереси індивідів з досягненням загальної мети в державі, необхідно обпертися на види афектів за Спінозою і враховувати суб'єктивний характер пристрасті, декларований Гегелем. Згідно зі Спінозою, всі душевні коливання відбуваються з складання трьох первинних афектів: бажання, задоволення (радості) і незадоволення (печалі). Згідно з Гегелем, характер пристрасті буде суб'єктивним, якщо мета і зміст тієї чи іншої пристрасті є невизначеними.

Оскільки спільні цілі в державі є певними і об'єктивними, а більшість бажань індивідів – невизначеними і суб'єктивними, то слід прагнути надати об'єктивний характер цим бажанням. Згідно Спінозі, об'єктивними є бажання, що виникли виключно під впливом розуму. Такі бажання Спіноза ототожнює з істинною чеснотою.

За Спінозою, об'єктивними є бажання робити добро, а також з'єднати з собою узами дружби інших людей. Бажання робити добро Спіноза називає повагою до загального блага в державі. Так, він стверджує, що «всього корисніше для людей з'єднатися один з одним у своєму способі життя ... і взагалі людям в державі всього корисніше робити те, що сприяє зміцненню дружби» [8, с. 276–277]. Бажання людини з'єднати з собою узами дружби інших людей філософ назвав чесністю. Те, що схвалюють люди, що живуть по керівництву розуму, на його думку є чесним, а ганебним – те, що перешкоджає дружнім зв'язкам у державі [8, ч. IV, т. 37, сх. 1].

Суб'єктивність бажань, вважає Спіноза, полягає в тому, що людина віддає себе на розтерзання речей, існуючих поза нею, і визначається ними до таких дій, яких вимагає загальний стан зовнішніх речей, а не сама природа людини [8, с. 239]. Наприклад, однозначно суб'єктивним є бажання до споживання того, що є модним, популярним в той чи інший момент часу, і визначається під впливом засобів масової інформації.

Ще один критерій суб'єктивності бажань Спіноза сформулював в теоремі 60 частини четвертої «Етики», і звучить це так: «бажання, що виникає з ... задоволення, яке відноситься тільки до однієї або декількох частин тіла, а не до всіх, до користі всієї людини відношення не має» [8, с. 261]. У контексті взаємовідносин індивіда і держави, у процитованому формулюванні слід замінити словосполучення «частин тіла» на «груп індивідів» або «страт суспільства», а «людини» – на «держави в цілому».

Що стосується двох інших афектів – задоволення (радощі) і незадоволення (печалі), то, на відміну від бажань, Спіноза не припускав можливості їх об'єктивації. При цьому незадоволенню він приписував негативний характер. Зокрема, він писав: «Афекти незадоволення прямо протилежні правосуддю, справедливості, повазі до загального блага в державі». Якщо обурення призводить до того, що «кожному дозволено обговорювати чужі

вчинки і самому відновлювати своє або чуже право, там живуть поза законом» [8, с. 279].

Ситуація, коли зазначені афекти одних індивідів входять у суперечність із цими ж афектами інших індивідів, несе в собі потенційну загрозу для держави. З цього приводу Спіноза писав наступне, а саме: «хто ... прагне до того, щоб інші любили те, що він любить, і жили за його міркою, той буде ненависний тим, яким подобається інше і які ... прагнуть, щоб інші, навпаки, жили по-їхньому» [8, с. 238]. На цій підставі Спіноза робить висновок, що суспільство повинно мати владу приписувати загальний спосіб життя і встановлювати закони, роблячи їх твердими не за допомогою розуму, який обмежити афекти не в змозі, але шляхом примусу. Таке суспільство, що грунтується на законах і владі самозбереження, називається державою, а люди, що знаходяться під захистом його права, – громадянами [8, с. 241].

Загалом, ми згодні з позицією Спінози щодо необхідності обмеження афектів шляхом погроз у вигляді законів і влади самозбереження. Однак, на нашу думку, це не єдина можливість впоратися з афектами. Загальновідомо, що однією з особливостей людської психіки є мінливість настроїв в залежності від зовнішніх обставин. Така мінливість належить, зокрема, до розглянутих двох афектів: задоволення (радості) і незадоволення (печалі). Водночас спільні цілі держави мають виключно довгостроковий характер.

Таким чином, в державі необхідне нівелювання зазначених двох афектів задоволення (радості) і незадоволення (печалі), яке найдоцільніше здійснювати за допомогою реалізації об'єктивних бажань розуму, а не загроз. Обґрунтуванням цієї тези може служити наступний вислів Спінози, а саме: людина, що керується розумом, кориться державним постановам не з страху, але оскільки вона прагне зберігати своє існування за приписом розуму [8, ч. IV, док. т. 73, с. 272]. Отже, керівництво розумом, в цілому, і реалізація об'єктивних бажань, заснованих на приписі розуму, зокрема, – це найкращий спосіб нівелювання негативного впливу афектів задоволення (радості) і незадоволення (печалі) на державу. Відсутність нівелювання зазначених афектів реалізацією об'єктивних бажань розуму неминуче призведе до деградації, хаотизації і розпаду держави. Накопичений історичний досвід показує, що результат переважання афектів задоволення (радості) і невдоволення (печалі) над реалізацією об'єктивних бажань розуму призводить до таких згубних для держави наслідків як революції і громадянські війни.

На підставі вищевикладеного ми можемо констатувати, що існування держави прямо залежить від її здатності врівноважити суб'єктивні мінливі афекти об'єктивними бажаннями, пов'язаними з досягненням спільної мети держави. Це узгоджується з позицією іншого відомого філософа – Ф. Шеллінга.

Пристрасті, згідно Шеллінгу, являють собою сили різної спрямованості, які можна і потрібно врівноважувати за рахунок один одного. У цій своїй якості пристрасті виступають як безпосередні знаряддя чесноти. З цього приводу Шеллінг писав наступне, а саме: «пристрасті ... що перебувають у стані органічної рівноваги, суть сила самої чесноти та її безпосередні знаряддя» [12, с. 145]. З погляду державного будівництва чеснотою є все те, що спрямоване на досягнення загальної мети держави.

З основ теорії систем відомо, що рівновага – ключова ознака усталеності будь-якої системи, складного об'єкта, до яких відноситься, в тому числі, і держава. Про виняткову важливість категорії «усталеність» для держави писав Ф. Ніцше. «Великою метою державного мистецтва повинна бути стійкість, яка переважує все інше» [13, с. 359]. Слід зазначити, що термін Ф. Ніцше «державне мистецтво» є не що інше, як «державне будівництво» в сучасному розумінні. При цьому загальною метою держави – і, в підсумку, державного будівництва, – є усталеність держави.

Отже, спираючись на вищенаведені цитати Б. Спінози, Г.В.Ф. Гегеля, а також Ф.В.Й. Шеллінга і Ф. Ніцше, є всі підстави стверджувати, що урівноваження суб'єктивних афектів і пристрастей, притаманних окремим індивідам, об'єктивними бажаннями розуму, спрямованими на досягнення усталеності як загальної мети в державі, є ключовим інструментом державного будівництва і визначає, в підсумку, усталеність держави.

При цьому ступінь такої врівноваженості ми визначимо як тектоніку держави. Звідси тектонічними зрушеннями в державі, здатними різко змінити її усталеність, будемо вважати стрибкоподібні зміни співвідношення об'єктивних бажань розуму по досягненню загальної мети держави і суб'єктивних афектів. Якщо співвідношення різко, стрибкоподібно змінюється в бік переважання суб'єктивних афектів над об'єктивними потребами розуму, тобто коли тектонічний зсув має негативний характер, держава неминуче і досить швидко руйнується. У зворотному випадку тектонічний зсув має позитивний характер, який виражається в тому, що відбувається значне зміцнення усталеності і ефективний розвиток держави.

З точки зору усталеності держави, життєво важливо передбачати, прогнозувати тектонічні зрушення в ній. Більше того, бажано управляти такими тектонічними зрушеннями: прагнути не допускати негативних зрушень, з одного боку, і підтримувати розвиток позитивних зрушень, з іншого боку. У зв'язку з цим виникає таке ключове питання: що впливає на виникнення тектонічних зрушень обох знаків в державі?

Для відповіді на це питання вважаємо за доцільне розглянути зв'язок категорії «пристрасть» з двома іншими не менш значущими філософськими категоріями, а саме: «воля» і «свобода».

В основі поняття «воля» лежить підтвердження деякої цінності, визнання її такою, прагнення до неї. При цьому воля може бути спрямована тільки на суб'єктивно цінне, тому вона залежить від індивідуальної субординації цінностей [14, с. 75]. Зіставлення даного визначення волі з поясненням суб'єктивного характеру пристрасті Гегелем вказує на основну відмінність категорій «воля» і «пристрасть»: воля є визначеною, оскільки орієнтується на досягнення цінності, пристрасть же є невизначеною з позиції конкретної дії.

Згідно з вченням Ф. Ніцше, базовою людською «пристрастю» є «воля до влади» [13, с. 269-270]. Філософ вважав, що можливо пояснити «сукупне життя людських поривів» як «розгалужування волі до влади». Таким чином, воля – це ніщо інше, як цілеспрямована пристрасть.

Згідно з Гегелем, суб'єктивна воля асоціюється з пристрастю, якщо остання має мету, пов'язану з істинністю дійсності [10, с. 89]. Варто відзначити, що в даному висловлюванні присутні два словосполучення, які за певних умов можуть увійти в протиріччя один з одним, а саме: «суб'єктивна воля» і «істинність дійсності». Згідно з філософською традицією, істинність дійсності, а також судження про неї означає Її об'єктивність. Водночас суб'єктивна воля сама по собі, без допомоги розуму, не в змозі відрізнити справжню дійсність і судження про неї від уявних, помилкових. При цьому дійсність переломлюється індивідами, головним чином, через субординовану систему цінностей.

В аспекті держави істинною є така дійсність, яка найбільш повно розкриває реальний стан тектоніки і усталеності держави, а також вказує шляхи їх поліпшення. Трактування істинної дійсності в такому ключі виправдано тим, що вона прямо апелює до розуму людини, сприяючи виникненню і подальшої реалізації об'єктивних бажань по досягненню усталеності як загальної мети в державі.

Отже, якщо суб'єктивні цінності, покладені індивідами в якості орієнтирів для своєї волі, співвідносяться з істинною дійсністю в зазначеному ключі і не суперечать їй, то ймовірність виникнення негативних (руйнівних) тектонічних зрушень у державі набагато менше, ніж позитивних (конструктивних). Якщо ж ступінь такої співвіднесеності досить низька, то зростає ймовірність прояву негативних (руйнівних) тектонічних зрушень і викликаного ними зниження усталеності держави.

Варто зазначити, що люди схильні самі вибирати цінності і цілі, які покладались в якості орієнтирів для своєї волі. Дійсно, воля як духовний акт є самостійною волею, тобто може вибирати серед багатьох мотивів. При цьому вольовий мотив і цінності, що стоять за ним, виявляються, згідно з [14, с. 75], в межах деякої ситуації. У зв'язку з цим доречним є розгляд наступної філософської категорії – «свободи». Аналіз філософської спадщини дозволяє виділити два протилежних дискурсу розгляду категорії «свободи».

З одного боку, поняття свободи за Ф. Шеллінгом полягає в тому, що вона є здатність до добра і зла [12, с. 102-103]. Дане визначення можна трактувати як свободу людини вибирати між добром і злом, тобто тут мова йде про свободу вибору відповідної системи цінностей. У схожому ключі висловився Ж.-П. Сартр, прийшовши до висновку, що за допомогою проявів волі люди намагаються досягти цілей, покладених первісною свободою [15, с. 667]. Очевидно, що в даному висловлюванні також мається на увазі свобода вибору. При цьому з точки зору державного будівництва, вибір індивіда між добром і злом – це вибір між приватними цілями, що суперечать загальної мети по досягненню усталеності в державі, і приватними цілями, що узгоджуються з зазначеною загальною метою.

Інший філософський дискурс розгляду категорії «свободи» також присутній в роботах Ф. Шеллінга. Наприклад, у «Мюнхенських лекціях» філософ вчить, що безмежна свобода, не приборкувана ніякою закономірністю, веде до безнадійності і відчаю. Водночас держава в цій сфері виступає як опосередкування добра і зла [12, с. 487][3]. Це висловлювання означає, перш за все, життєву необхідність обмежувати свободу дій індивідів в державі. Однак таке обмеження не повинно абсо-

[3] Додамо, що Шеллінг викладає дані погляди в розділі «натурфілософія» – тобто саме в тому розділі мюнхенських лекцій, де він переходить до викладу своєї системи.

лютизуватися і бути самоціллю: таке обмеження повинно мати свої відомі межі, що узгоджуються із загальною метою досягнення стійкості в державі. Інакше бездумне надмірне обмеження свобод громадян у державі перетворюється на абсолютне зло. Наочним прикладом тому є всі тиранії, що мали місце в історії.

Варто зазначити, що між першим і другим дискурсами розгляду категорії «свобода» присутній як прямий, так і зворотній причинно-наслідковий зв'язок. Прямий зв'язок полягає в тому, що індивід має свободу вибору того, наскільки обмежувати свою свободу дій в державі і якою мірою слідувати загальним цілям. Слід застерегти, що така свобода вибору є досить умовною, про що, зокрема, говорив Б. Спіноза.

Зворотний зв'язок полягає в тому, що надмірне обмеження свободи громадян у державі може призвести до ліквідації можливостей погоджувати свої приватні цілі із спільною метою держави, брати участь у її житті, що спонукає їх обирати приватні цілі незалежно від того, наскільки вони співвідносяться із загальною метою.

Отже, розгляд категорій «пристрасті», «волі» і «свободи» найбільш чітко показує механізми як творення, так і руйнування взаємозв'язків людини і держави, а значить – і самої держави. Дійсно, в будь-якій державі завжди знаходиться місце як для становлення і творення, так і для деградації і руйнування, що визначається категорією «усталеність». Досягнення усталеності як спільної мети держави вирішальним чином залежить від ступеня співвіднесеності приватних цілей індивідів із зазначеною загальною метою. При цьому людина вільна сама вибирати, яким цілям і цінностям слідувати, і в цьому полягає її свобода, свобода вибору. Водночас свобода дій індивідів у державі має бути обмежена у відомих межах, що узгоджуються з її усталеністю.

Досягнення усталеності в державі також сильно залежить від відповідності цінностей, покладених індивідами в основу своєї волі, з істинною дійсністю в державі. При цьому термін «істинна дійсність» по відношенню до держави означає відображення реального стану тектоніки держави і шляхів її поліпшення. У свою чергу, тектоніка держави визначена нами як ступінь врівноваженості суб'єктивних афектів (задоволення / незадоволення) об'єктивними бажаннями по досягненню усталеності як загальної цілі держави. Різкі зміни такої урівноваженості названі нами тектонічними зрушеннями, які при переважанні об'єктивних бажань мають творчий характер, а при домінуванні суб'єктивних афектів – негативний, руйнівний для держави.

Висновки. Виконане дослідження показало, що «пристрасть» і «бажання» є філософськими категоріями, які своєю суттю пов'язують форму і зміст держави. При цьому джерела пристрастей є зовнішніми, тобто вони знаходяться поза людини, а джерело бажань завжди внутрішнє, так як це душа людини. Унікальність категорії «пристрасть» полягає в тому, що вона в один і той же час несе в собі два протилежні начала, а саме: хаотичне і систематизуюче. З одного боку, категорія «пристрасть» має на увазі особливу визначеність характеру і є мотивом і спонукальною причиною загальних дій. З іншого боку, з позиції конкретної дії, категорія «пристрасть» є суб'єктивною, імовірнісною, невизначеною. Нерозривно пов'язані терміни «пристрасть» і «бажання» є фундаментальною причиною, яка зумовлює формування і характер взаємозв'язку індивідів і держави, і тому вони виступають рушійною силою соціальної зв'язності в державі.

Встановлено, що взаємозв'язок терміна «пристрасть» і держави носить складний характер. З одного боку, пристрасть як начало колективної діяльності робить можливим досягнення державно значимих результатів цієї діяльності. З іншого боку, пристрасть як суб'єктивний інтерес індивіда нерідко суперечить загальним цілям розвитку держави і заважає досягненню суспільно значущих результатів колективної діяльності. Для добробуту держави життєво необхідна згода приватних цілей громадян із загальною метою держави.

Виявлено, що найбільшою мірою досягненню необхідної згоди сприятиме усвідомлення громадянами сумісності їх приватних інтересів з досягненням загальної мети в державі, і характеру зворотного впливу від недосягнення загальної мети на реалізацію їх приватних інтересів. Пристрасті і бажання, спрямовані на досягнення загальної мети в державі, є об'єктивними. Пристрасті і бажання, які не узгоджуються із загальною метою в державі, що суперечать їй, є суб'єктивними.

З'ясовано, що всі пристрасті походять з складання трьох початкових афектів: бажання, задоволення (радості) і незадоволення (печалі). Суб'єктивні бажання можуть придбати об'єктивний характер тільки в тому випадку, якщо вони виникли під впливом розуму. Звідси можливо виділити два критерії об'єктивності / суб'єктивності бажань. По-перше, бажання є об'єктивним, якщо воно продиктоване розумом і його предмет спрямований на корисні для держави речі, напри-

клад, зміцнення дружби (соціальної зв'язності). Бажання є суб'єктивним, якщо воно продиктоване довільним станом зовнішнього середовища, а не природою людини, наприклад, споживання під впливом засобів масової інформації. По-друге, суб'єктивним є бажання, що відноситься тільки до однієї або декількох груп індивідів, страт суспільства, а не до всіх. Таке бажання до користі держави в цілому відношення не має.

Встановлено, що на відміну від бажань, інші два афекти – задоволення (радість) і незадоволення (печаль), є апріорі суб'єктивними. Вони мають суто негативний характер, оскільки вони прямо протилежні правосуддю, справедливості, повазі до загального блага в державі. Крім того, афекти різних індивідів входять в протиріччя один з одним, що несе в собі потенційну загрозу для держави. Таким чином, в державі необхідне нівелювання зазначених двох афектів задоволення (радості) і незадоволення (печалі), яке найкраще здійснювати за допомогою реалізації об'єктивних бажань розуму, а не загроз у вигляді законів і влади, хоча і вони теж необхідні. Відсутність нівелювання зазначених афектів реалізацією об'єктивних бажань розуму неминуче призведе до деградації, хаотизації і розпаду держави. Отже, здатність врівноважити суб'єктивні мінливі афекти об'єктивними бажаннями, пов'язаними з досягненням загальної мети держави, є ключовою для її існування.

Обґрунтовано, що загальною метою держави є досягнення та підтримання її усталеності. Усталеність держави визначається її здатністю врівноважити суб'єктивні афекти і пристрасті, властиві окремим індивідам, об'єктивними бажаннями розуму, спрямованими на досягнення усталеності як загальної мети в державі. Ступінь такої врівноваженості ми визначили як тектоніку держави, а її різкі зміни, що значно ослабляють або підсилюють її усталеність, тектонічними зрушеннями в державі.

Доведено, що на виникнення тектонічних зрушень обох знаків у державі вирішальним чином впливає вольовий вибір індивідів, яким цілям і цінностям їм слід дотримуватися, і ступінь свободи здійснення такого вибору. Якщо суб'єктивні цінності, покладені індивідами в якості орієнтирів для своєї волі, співвідносяться з істинною дійсністю в державі, тектонічні зрушення в ній будуть носити позитивний характер та її усталеність буде зміцнюватися. В іншому випадку тектонічні зрушення в державі будуть негативними (руйнівними) і її усталеність буде послаблюватися.

У дослідженні зазначається, що термін «істинна дійсність» в державі означає відображення реального стану її тектоніки і шляхів її поліпшення. Свобода вибору індивідів в державі повинна бути обмежена у відомих межах, що узгоджуються з її усталеністю. Отже, взаємопов'язаний розгляд категорії «пристрасті», а також «волі» і «свободи» як похідних від неї, дозволяє найбільш глибоко і повно розкрити механізми її внутрішньої тектоніки, що визначають творення і руйнування взаємозв'язків всередині держави, досягнення соціальної зв'язності в неї, що в кінцевому підсумку визначає її усталеність і життєздатність.

Список літератури:

1. Гессе Г. Игра в бисер: роман / пер. с нем. С. Апта. Москва : АСТ: АСТ МОСКВА; Владимир: ВКТ, 2008. 461 с.

2. Вольтер. Философские сочинения / пер. с франц. Москва : Наука, 1996. 560 с.

3. Бердяев Н.А. Самопознание (Опыт философской автобиографии). Москва : Книга, 1991. 446 с.

4. Хамитов Н. Философия. Бытие. Человек. Мир: Курс лекций. Киев : КНТ, Центр учебной литературы, 2006. 456 с.

5. Марков Б.В. Философия и искусство как практики образования человека. *Вестник СПбГУ. Сер. 17*. 2013. Вып. 1. С. 5–11.

6. Аристотель. Метафизика / пер. с древнегр., вступит ст. и комм. А.В. Маркова. Москва : РИПОЛ классик, 2018. 384 с.

7. Декарт Р. Сочинения В 2 т. Т. I / пер. с лат. и франц.; сост., ред., вступ. ст. В.В. Соколова. Москва : Мысль, 1989. 654 с.

8. Спиноза, Бенедикт. Этика / пер. с лат. Н.А. Иванцова. Москва : АСТ, 2018. 320 с.

9. Всемирная энциклопедия: Философия / главн. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов. Москва : АСТ, Минск: Харвест, Современный литератор, 2001. 1312 с.

10. Гегель Г.В.Ф. Лекции по философии истории / пер. А.М. Водена. Санкт-Петербург : Наука, 1993. 480 с.

11. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. Москва : КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 416 с.

12. Шеллинг Ф.В.Й. Сочинения в 2 т. Т. 2 / пер с нем.; сост., ред. А.В. Гулыга. Москва : Мысль, 1989. 636 с.

13. Ницше Ф. Сочинения в 2 т. Т. 1 / пер с нем.; сост., ред., вступ. ст. и примеч. К.А. Свасьяна. Москва : Мысль, 1990. 829 с.

14. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2005. 576 с.

15. Сартр Ж.-П. Бытие и ничто. Опыт феноменологической онтологии. / пер. с фр. В.И. Колядко. Москва : АСТ, 2015. 928 с.

СТРАСТЬ КАК СУБЪЕКТИВНОЕ НАЧАЛО ГОСУДАРСТВА

В статье подробно проанализирована роль философской категории «страсть» в обеспечении устойчивости государства. Обосновано, что дуальный характер данной категории обуславливает возможность как позитивного, так и негативного развития государства. Показано, что устойчивость государства решающим образом зависит от степени объективации субъективных страстей индивидов, которая заключается в разумном следовании общим целям государства по обеспечению его устойчивости. Выявлено, что такую объективацию значительно осложняет наличие трех ключевых видов страстей (аффектов): желания, удовольствия и неудовольствия, при этом последние два априори не поддаются объективации. Обосновано, что для достижения устойчивости государства необходимо уравновешивать аффекты удовольствия и неудовольствия объективными желаниями, связанным с разумным следованием общим целям государства по обеспечению его устойчивости. Показано, что такая уравновешенность отражает суть тектоники государства, а значительные изменения в ней являются тектоническими сдвигами. Обосновано, что позитивный или негативный характер таких тектонических сдвигов обусловлен тем, насколько соотносятся ценности, положенные в основу воли индивидов по воплощению их страстей, с истинной действительностью, заключающейся в отражении реального состояния тектоники государства и способов его улучшения, а также согласованностью ограничений свободы выбора таких ценностей индивидами с устойчивостью государства.

Ключевые слова: *страсть, желание, аффекты, государство, устойчивость, объективация, уравновешивание.*

PASSION AS A SUBJECTIVE SOURCE OF STATE

The role of the philosophic category "passion" in providing sustainability of a state is analyzed in the article. It's grounded, that dual character of this category causes abilities of positive or negative development of a state. It's shown that the sustainability of a state strongly depends on the level of objectification of subjective passions of individuals, which means reasonable following the common goals of a state, related with providing its sustainability. It's discovered that the progress in such objectification is strongly complicated by influence of the three key types of passion (affects): desires, pleasure and dissatisfaction, herewith the last two a priori can't be objectified. It's grounded, that in order to provide sustainability of a state it's necessary to balance the affects of pleasure and dissatisfaction by objective desires, implied reasonable following the common goals of a state, related with providing its sustainability. It's shown that such a balance reflects the essence of tectonics of a state, and its significant changes are tectonic shifts. It's grounded, that positive or negative character of such tectonic shifts is caused by the level of accordance of values, set as the basis for volition of individuals, related with embodiment of their passions, and the true reality, reflecting the real situation of the tectonics of a state and the ways of its improvement, as well as the level of accordance of limitations of freedom of choice of such values by individuals with the sustainability of a state.

Key words: *passion, desire, affects, state, sustainability, objectification, balance.*

УДК 35.071
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/02

Громадецький О.М.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

МОДЕРНІЗМ І ПОСТМОДЕРНІЗМ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ВІД ПРОТИСТАВЛЕННЯ ДО КОМПЛЕМЕНТАРНОСТІ

У статті здійснюється спроба системного дослідження сутнісних ознак модерного та постмодерного державного управління. Розкриваються якісні відмінності модерну та постмодерну, виявляються недоліки першого, які можуть бути подолані завдяки перевагам другого. Стверджується, що принципова різниця підходів криється у сприйнятті реальності та істини. Модерне державне управління базується на приматі знання та причинно-наслідкових зв'язках. Постмодерне публічне управління визнає рефлексивну інтерпретацію, тож відмовляється від конструювання єдиної історії та великого наративу.

Ключові слова: *модерн, постмодерн, державне управління, істина, реальність, наратив.*

Постановка завдання. Практичні реформи адміністративно-публічної галузі мають спиратися на належну теоретичну базу, лише тоді вони будуть мати фундаментальне обґрунтування та наукові засади. Теорія публічного управління та адміністрування, у свою чергу, характеризується багатоманіттям підходів і напрямів. Дві фундаментальні позиції представлені, зокрема, модернізмом і постмодернізмом у царині державного управління. Який із напрямів має використовуватися на тому чи іншому етапі державотворення, впровадження адміністративних реформ, можна зрозуміти лише за достеменного ознайомлення із сутністю кожного підходу, його перевагами та недоліками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських дослідників проблема співвідношення модернізму та постмодернізму у державному управлінні піднімається Т. Бєльською [1], Л. Герасіною [2], Т. Новаченко [3] тощо. Серед зарубіжних учених ця проблема досліджується, зокрема, Р. Боксом [4], Г. Маршалом [8], Р. Хамелом [7], Г. Міллером та Ч. Фоксом [6], Д. Фармером [5]. Однак аспект комплементарності двох протилежних підходів є недосить висвітленим у науково-дослідній літературі.

Постановка завдання. Мета статті полягає у системному дослідженні змісту модерного та постмодерного державного управління, а також ідентифікації передумов для їхньої комплементарності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основна відмінність між модернізмом і постмодернізмом полягає у розумінні істини та реальності. Онтологія та епістемологія модернізму свідчать про те, що істина та реальність є певною сутністю. Люди раціональні і шляхом спрощення об'єкта до певних абстрактних факторів і використання наукових засобів спроможні об'єктивно зрозуміти і пояснити будь-що. Теорії модернізму наполягають, що знання можуть бути накопичені, тому ми можемо постійно наближатися до істини, що раціональна мова може об'єктивно «схопити» світ, відновити оригінал об'єкта, спробувати дати фактам говорити, і що слова можуть бути істиною. Отже, модернізм – це щось, що можна сказати.

Постмодернізм – це обмеження до сфери розуму, він заперечує певну істину і вважає, що знання не є накопиченими, оскільки різні дослідники використовують різні перспективи та об'єктиви, щоб спостерігати за світом. Тому знання є лише різноманітністю складних речей, які сходяться у все більш широку річку. Ніхто не знає, чи веде вона до істини чи ні, тому немає великого наративу. Він належить до загальної інтерпретації історичного розвитку.

Мова – це модель кодування, концептуальна система, спосіб мислення і спосіб спостереження. Мова – це побудова суспільства, вона не об'єктивна. Дослідник не є певним центром, він є відцентрованим і контрольованим соціальними звичаями, сімейною атмосферою, середовищем зростання, інстинктом смерті та іншим несвідомим. Ми не всемогутні і раціональні, тому предмети наших досліджень центруються. Наприклад, люди вивчають об'єкт М, хтось думає, що це М1, інший – М2, це значить, що фактично існує два М? Лінзи, крізь які ми спостерігаємо, різні. Отже, що є справжнім М? Ні перший варіант, ні другий. Результату не буде, навіть якщо

обговорення відбуватиметься спокійно, тому що немає М як даності.

Сам об'єкт не може говорити. Відповідно, те, що ми бачимо, не є реальністю, це взаємодія під впливом несвідомого, це зміст, яким ми штучно наділяємо об'єкт, те, про що ми говоримо, не є реальною річчю насправді. Правда, яку ми завжди розглядаємо, є нічим іншим, як консенсусом у сенсі соціального будівництва.

Рефлексивна інтерпретація полягає у спогляданні через об'єктив на речі, а не на самі речі. Нас не цікавлять небесні тіла і клітини крізь телескоп чи мікроскоп, нашу увагу привертають власне телескопи і мікроскопи. Ці лінзи є рядом припущень і основними теоретичними межами, які ми розглядаємо і спостерігаємо, і вони формують спосіб нашого спостереження. Рефлексивна інтерпретація – це відповідь на наступні запитання: чому ми можемо бачити тільки те, на що ми дивимося? Чи можна використовувати різні способи спостереження? Якщо ми використовуємо лінзу для спостереження, існуватимуть білі плями, які заважатимуть нам знайти нові речі, і ми не зможемо зрозуміти відкриття інших.

Можна виділити низку вад модернізму: обмеження спеціалізму, наукознавства, техніки, виробництва та герменевтики. Розглянемо їх більш предметно.

Обмеження спеціалізму.

Спеціалізм дивиться на об'єкт занадто близько, тому він не може зрозуміти вищі і загальні відносини, які обмежують теоретичне пояснення влади. Наприклад, ми дивимося на квітку з близької відстані, ми можемо побачити тільки її контекст, але ми не знаємо, як квітка виглядає насправді. Але якщо ми постійно дивимося на квітку на відстані, ми можемо побачити її форму, схопити відносини між квіткою та листям, квіткою і цілою рослиною, квіткою та комахою тощо, і, відповідно, ми можемо більш повно зрозуміти квітку.

Спеціалізм державного управління характеризується дослідженням особливого місця, зосереджуючись на державному секторі, при цьому ігноруючи приватний, він завжди підкреслює вивчення адміністративних функцій, що призводить до нездатності зрозуміти більш широкий діапазон відносин.

Обмеження наукознавства.

Державне управління має дві крайності. Одна з них – це виключення цінності. З практичного погляду судження, що виключає цінність вилучення державного службовця, буде адміністративним гріхом. Інша крайність – це акцент на цінності та етиці, хоча насправді етика не може контролювати людську поведінку та думки.

Обмеження техніки.

Деякі дослідники вважають, що державне управління може розглядатися як технологія або мистецтво. Багато адміністративних реформ ловлять тренд, потім переходять до оригіналу, а потім знову переслідують чергову моду.

Обмеження виробництва.

Публічне управління та адміністрування використовують логічний позитивізм для виведення теорії з наукової індукції, тоді як економіка використовує інтерпретацію для вивчення теорії. Теорія суспільного вибору і система державного управління успішно поєднала ці два підходи для вирішення проблеми суспільного блага, що виробляється державним і приватним секторами, але нова біла пляма полягає в тому, що немає сенсу обговорювати інституційні механізми забезпечення населення послугами, не знаючи реальних потреб громадян.

Обмеження герменевтики.

Модернізм виступає за використання наукових засобів для пояснення та розуміння унікальної істини і накопичення знання, нескінченно близького до істини, але предмет залишається відцентрованим. Дослідники контролюються власними соціальними звичаями, сімейними звичаями, інстинктами та іншими проявами несвідомого. Вони не можуть все знати, просто збираються в спільному загалі зі своєю позицією. Немає єдиного історичного конструювання, так само як єдиної реальності та великого наративу.

Водночас постмодернізм має переваги, які можуть допомогти подолати вади модернізму. До відповідних позитивів можна віднести, зокрема, уяву, деконструкцію, нерегіоналізацію, визнання існування інших людей, позицій, теорій тощо. Деталізуємо їхній зміст.

Уява.

Уява пов'язана із дзеркальним відображенням раціональності. Раціональність – це спосіб мислення модернізму, відповідно, уява додається до раціональності. Але в постмодернізмі уява – основний спосіб мислення, раціональність додається до неї [5, с. 219]. Постмодернізм не повністю відокремлений від модернізму, він визнає, що раціональність приносить економічне процвітання і технологічний розвиток та інші досягнення і визнає, що причинно-наслідкові зв'язки корисні.

Постмодерн виступає за те, щоб люди використовували уяву, щоб зняти організаційні обмеження та логічні пута дисципліни. Наприклад, гра

створюється не для того, щоб сформувати купу правил і стати їхніми заручниками, а щоб отримати щастя від процесу творення. Найкраще державне управління полягає не в існуванні певного правового режиму та низки законів й правил, а у мистецтві державних політиків дбати про потреби кожного громадянина і стимулювати його уяву.

Деконструкція.

Деконструкція не є суттєвим елементом, який розкладається на неподільні елементи, такі як кварки у фізиці або ДНК в біології. Деконструкція – це розкладання великого наративу. Це загальне тлумачення історичного розвитку. Деконструкція – це спроба зрозуміти те, що насправді незрозуміле, і помислити те, що не може бути розглянутим. Деконструкція має можливість заперечувати попередні визначення. Наприклад, ми хочемо пояснити пропозицію зрозуміти себе і коли ми використовуємо цю пропозицію як сходи, щоб піднятися вгору і виходимо за межі цих тверджень, ми знаходимо відповідні пропозиції безглуздими. Так само ми повинні вийти за пропозиції, щоб правильно побачити світ [5, с. 248].

Коли ми прояснимо для себе, що ми розуміємо насправді, що X, по суті, є Y, тобто аналіз, який ми тільки-но зробили, безглуздий, тож він повинен бути полишеним, перейденим і деконструйованим. Деконструкція може повернутися до проблеми походження, наприклад до вивчення сенсу M, визначеного значенням Y, а потім з'ясування, що є Y, визначене значенням M. Деконструкція не має кінця, тому що відсутнє остаточне значення. Зміст закладається людиною, і деконструкція – це знищення гегемонії знань влади.

Чому ми повинні деконструювати? Ми живемо в сюрреалістичному світі, який не сприймаємо на віру. Тому ми повинні використовувати деконструкції, щоб зняти туман і зрозуміти світ краще.

Сюрреальність пов'язана з перетворенням уяви на реальність. Межа зовнішнього і реальності нечітка, і те, що ми бачимо, не є ані реальністю, ані зовнішнім, це – сюрреальність. Речі, які ми бачимо, є перетворенням і взаємодією об'єктів, вони налаштовують наше візуальне сприйняття, і водночас, ми наповнюємо їх змістом. Наприклад, вигадаємо слово, якого немає в словнику. Якщо ми напишемо його на всіх дошках оголошень і стінах, будемо бачити його щодня, природно, ми надамо йому сенс. Отже, сюрреальність наповнює життя. Будь-які бренди товарів викликають у нас певні асоціації, але значення брендам дають люди. Переглядаючи мильні опери, ми обговорюємо долі героїв, вболіваємо за когось, інших ненавидимо, буцімто ці символи реальні.

Ба більше, якщо ми уважно подивимося на новини, насправді різні канали подають одну і ту саму подію по-різному, тому що вони мають свої власні тенденції і власне бачення реальності. Ми закриваємо очі на речі навколо нас, але віримо тому, що транслюється по телебаченню, тому що новини для багатьох є синонімом правди. Оскільки ми живемо в купі символів, оточених сюрреальністю, чому ми маємо відчайдушно визнавати це реальністю? Деконструкція є інструментом, що дає змогу побачити сюрреальність, це читання і перечитування тексту, виявлення тексту, що стоїть за перспективою дослідження та мовою логіки, це виявлення білих плям, а не сліпа віра до так званих авторитетних знань, свого роду сходинка стратегії.

У контексті ж аналізу державного управління, якщо теорія публічного адміністрування є об'єктивом, то деконструкція є очищувачем для об'єктива. Д. Фармер деконструював «адміністративну дію» Саймона, ставлячи глибинні запитання автору, ставлячи під сумнів його ідентичність, і припустив, що Саймон хотів задовольнити видавців і споживачів. Отже, деконструкція – це не приниження наявного тексту, а можливість сміливо зустрітися з правдою.

Нерегіоналізація.

Будь-яке кодування теорії обмежує мислення, і завдання нерегіоналізації полягає в усуненні накладеного мовного кодування. Подія дуже складна, тому важко використовувати один предмет для вирішення проблеми, нам потрібне цілісне дослідження. Це стосується також академічних меж. Вони не повинні утримувати сферу державного управління як самостійну. Цілісне дослідження, що прагне диверсифікації, зруйнує дисципліну і закінчить великий наратив [5, с. 294].

Існування інших.

Існування інших пов'язане з повагою до інших, визнанням відмінностей інших і можливістю думати з позиції іншого. Немає чітких визначень диверсифікації та різноманітності. Ідентичність кожної людини є множиною, і немає чистих жінок і чистих чоловіків. Деякі вчені виділяють 15 статей. Громадян не слід типізувати, класифікувати й рівномірно ними управляти. Доцільно згадати приклад М. Фуко щодо гри пастуха та міського управління. Пастухи стурбовані щастям кожної вівці, а міські управлінці розробляють купу законів, щоб управляти всією громадськістю. Д. Фармер вважає, що належне державне управління має відбуватися за моделлю пастуха: процес при-

йняття рішень має бути відкритим для громадян, треба дбати про добробут кожного громадянина і пояснювати політику мовою, яку громадяни можуть зрозуміти, навіть якщо це підвладно лише всезнаючому Богу.

Постмодернізм сформував нове поле досліджень державного управління, побудував концептуальну систему з власними методами та об'єктом дослідження, встановив фундаментальні межі публічного адміністрування. Однак постмодерному державному управлінню бракує практичного значення. Водночас він має ряд фундаментальних принципів, які роблять його комплементарним щодо модернізму. Зокрема, йдеться про ставлення до кожної людини та до суспільства загалом.

Ставлення до людини.

Постмодерне державне управління сповнене турботи про людину. Сенс шукати безперервну деконструкцію – краще розуміння відмінностей інших, міркування проблеми, стоячи на перспективі інших і зменшуючи міжособистісні конфлікти. Тому що тільки розуміння мови інших може сприяти кращому й відвертому спілкуванню, може дати надію на вирішення практичної проблеми.

Постмодерне державне управління щире. Це дає нам змогу зустрітися з фактами, а не прикривати недоліки. Враховуючи те, що ми не можемо бути раціональними, об'єктивними та нейтральними, ми усвідомлюємо, що не маємо права говорити, що ми праві, чи визнавати єдину істину.

Ставлення до суспільства.

Постмодерне державне управління відповідає потребам соціального розвитку. Люди під гнітом сучасності (модерну) стали інструментом організації для досягнення формальної мети, і тому незалежна творчість перетворилася на раціонально маргіналізовану. Розум прагне відчуження, щоб досягти визволення та катарсису. Постмодернізм сприяє ідеї поваги до особистих відмінностей. Він стає надійним притулком як для молоді, що представляє субкультуру, так і для тих, хто сповідує ідеали лібералізації. Його сукупність заспокоює суперечливе та бурхливе суспільство.

Некоректним буде твердження, що постмодернізм повністю відокремлений від модернізму, що він з'явився після модернізму, тому що повна зміна парадигми була неможливою. Постмодернізм був початковим станом модернізму, вони супроводжували один одного весь час, вони співіснували подібно до лівої та правої півкулі мозку та були домінуючими позиціями в різних групах. Наприклад, бухгалтери й інженери віддають перевагу модернізму, натомість художники та геомани схильні до постмодернізму. Їх можна порівняти за допомогою промовистої метафори. Модернізм можна розглядати як республіканську партію, постмодернізм як демократичну партію в США, і людське життя може бути дуже гарним незалежно від того, яка партія перемогла на певних виборах, немає правильної чи неправильної партії між ними.

Висновки. Модерне та постмодерне державне управління відмінні у базових принципах і завданнях, різняться способом осягнення реальності та її конструювання. Перше націлене на уніфікацію громадян і процедур, друге – визнання унікальності кожної людини та необхідність розроблення індивідуальних способів публічного управління залежно від проблеми. Такі вади модерного державного управління, як обмеження спеціалізму, наукознавства, техніки, виробництва та герменевтики можуть бути подолані завдяки використанню переваг постмодерного підходу – уяви, деконструкції, нерегіоналізації, визнання існування інших. Ці два підходи є взаємовиключними, відповідно, не можуть застосовуватися одночасно. Але поперемінна апеляція до них може стати основою якісної комплементарності. Вектор подальших наукових розвідок може бути спрямований у бік виявлення прикладних маніфестацій постмодернізму в українській царині публічного управління та адміністрування.

Список літератури:

1. Бєльська Т. Взаємодія держави, соціуму і культури в епоху модерну і постмодерну. URL: http://www.soippo.edu.ua/images/Новини/2015/06/16/Матеріали_КРУГЛОГО_СТОЛУ.pdf (дата звернення: 26.04.2019).

2. Герасіна Л. Інститут публічної влади у модерному та постмодерному науковому вимірі. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_9 (дата звернення: 28.04.2019).

3. Новаченко Т. Генезис авторитету керівника в умовах українського циклу Модерн – Постмодерн. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_17 (дата звернення: 27.04.2019).

4. Box R. Dialogue and administrative theory & praxis : twenty-five years of public administration theory. *Administrative Theory & Praxis*. 2005. Vol. 27 (3). P. 438–466.

5. Farmer D. The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity. Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press. 1995.

6. Fox C., Miller H. Postmodern Public Administration. Routledge, 2015. 192 p.
7. Hummel R. Post-modernism and a reasonable philosophy. *Administrative Theory & Praxis*. 1996. № 18 (1). P. 45–47.
8. Marshall G. Book Review of Postmodern Public Administration by Charles Fox and Hugh Miller. URL: https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.ru/&httpsredir=1&article=1067&context=pubadfacpub (дата звернення: 01.05.2019).

МОДЕРНИЗМ И ПОСТМОДЕРНИЗМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ОТ ПРОТИВОПОСТАВЛЕНИЯ К КОМПЛЕМЕНТАРНОСТИ

В статье предпринимается попытка системного исследования сущностных признаков модернистского и постмодернистского государственного управления. Раскрываются качественные различия модерна и постмодерна, выявляются недостатки первого, которые могут быть преодолены за счет преимуществ второго. Утверждается, что принципиальная разница подходов кроется в восприятии реальности и истины. Модернистское государственное управление базируется на примате знания и причинно-следственных связей. Постмодернистское публичное управление признает рефлексивную интерпретацию, поэтому отказывается от конструирования единой истории и большого нарратива.

Ключевые слова: *модерн, постмодерн, государственное управление, истина, реальность, нарратив.*

MODERNISM AND POSTOMODERNISM IN PUBLIC ADMINISTRATION: FROM OPPOSITION TO COMPLEMENTARITY

The article attempts to systematically study the essential features of modern and postmodern public administration. The qualitative differences of modern and postmodern are revealed, the shortcomings of the first one are detected, which can be overcome due to the advantages of the second approach. It is argued that the fundamental difference between the approaches lies in the perception of reality and the truth. Modern public administration is based on the primacy of knowledge and causal relationships. Postmodern public administration recognizes reflexive interpretation, therefore, refuses construction of a single history and a large narrative.

Key words: *modernism, postmodernism, public administration, truth, reality, narrative.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/03

Дуліна О.В.
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СИСТЕМА ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК СХІДНИХ ЦІННОСТЕЙ ТА ЧІТКОГО ПОЛЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВЦІВ

У статті розглянуто систему внутрішнього контролю (далі – СВК) Китайської Народної Республіки. Проаналізовано основні аспекти її функціонування та виокремлено ціннісні складові. Відображено бінарну природу впливу цінностей на роль розвитку СВК. Визначено ключові перешкоди до розвитку незалежного внутрішнього аудиту. Проведено паралелі з вітчизняними практиками, обґрунтовано адаптивні аспекти.

Ключові слова: *система внутрішнього контролю, внутрішній аудит, досвід Китайської Народної Республіки, східні цінності.*

Постановка проблеми. Україна, обравши вектор європейської інтеграції за орієнтир свого подальшого розвитку, активно здійснює пошук шляхів переходу до європейських стандартів джерелом якого досить часто стає вивчення досвіду зарубіжних країн. При цьому досить раціональним видається вибір саме європейських країн або країн, що обрали проєвропейський вектор розвитку. Однак, щодо функціонування системи внутрішнього контролю важливим також є дослідження кращих практик інших країн. Враховуючи той факт, що за основу більшість розвинених країн нині обирає модель СВК за зразком COSO, важливим є застосування мультикультурної траєкторії вивчення та адаптації елементів зарубіжного досвіду. Однією з країн, де рівень ефективності контролю за витратами бюджетних ресурсів є досить ефективним, є Китайська Народна Республіка (далі – КНР). Динаміка розвитку економіки цієї країни досить активна, при цьому попри глобалізаційні тенденції їй вдається зберегти власну культурну та ціннісну ідентичність. Відтак дослідження шляхів впровадження кращих світових практик зі збереженням власної ідентичності та пошук шляхів розвитку вітчизняної системи внутрішнього контролю видається досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням досвіду Китайської Народної Республіки щодо розвитку системи внутрішнього контролю у вітчизняній науці публічного управління та адміністрування увага не приділялася. В основу нашого дослідження покладено аналіз нормативної бази та напрацювань Джин Л., Бін Л., Гул Ф., Самі Х, Женг С., Жао Дж. щодо розвитку СВК, внутрішнього аудиту, ролі та функцій аудиторів у КНР. Дослідження Ліу Дж., Ванг Ю., Вонг М. присвячені ролі звичаїв та традицій у публічному управлінні КНР. Напрацювання Хофстеда Дж. відображають роль звичаїв та традицій у культурі взаємовідносин публічного та приватного секторів. Попри наявні наукові пошуки у зарубіжній науковій практиці вітчизняними науковцями досвід функціонування та розвитку СВК залишено поза колом пошуків, однак, на наш погляд, він може стати джерелом векторів розвитку для вітчизняної практики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду КНР у забезпеченні сталого функціонування та розвитку СВК, виокремлення елементів звичаєвості та визначення їх ролі, окреслення адаптивних аспектів досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. До 80-х років минулого сторіччя нагляд за діями органів державної влади і бюрократії в основному залежали від внутрішнього нагляду партії і особистої відповідальності державних службовців, а роль аудиту політично та адміністративно нівелювалася. У 1983 р. було засновано Національне аудиторське бюро Китаю (CNAO) та створено офіси резидентів у державних міністерствах та комісіях, а також у деяких регіонах, з відповідними аудиторськими установами на рівні провінцій, муніципалітетів та округів [1]. CNAO разом з резидентами та відповідними офісами на місцевих рівнях сформували структуровану багаторівневу державну систему аудиту з широким спектром діяльності.

У 1990-х роках було закладено нормативну основу Китайської системи внутрішнього контролю (СВК), так було прийнято Закон «Про аудит» Китайської Народної Республіки, Положення про виконання Закону про аудит Китайської Народної Республіки та ряду стандартів аудиту та інших нормативних актів, закони та нормативні акти, що стосуються бухгалтерського обліку, включаючи Закон «Про бухгалтерський облік», Закон «Про сертифікованих громадських бухгалтерів» і Закон «Про цінні папери». Роль останніх була досить значною для залучення інвесторів на територію Китаю, оскільки правова система була досить непривабливою та непрозорою для закордонних резидентів.

Поряд з постійним вдосконаленням державного аудиту, також розроблена теорія систем аудиту та основні цінності аудиторських установ. До введення Закону «Про аудит» та Положення про виконання Закону «Про аудит» правові рамки державного аудиту не були ні повними, ні досконалими, а основні завдання аудиту були нечіткими. Отже, тривалий час державні аудиторські установи переважно діяли як органи фінансового нагляду.

Функція фінансового та економічного нагляду за державним аудитом по-справжньому була встановлена після прийняття цих двох нормативних актів. Колишній генеральний аудитор Лі Цзіньхуа відзначив, що суть державного аудиту – це «інструмент, який сприяє демократії та верховенству права», і висуває концепцію, що аудит є «сторожем» державної власності. Нинішній генеральний аудитор Лю Цзяї успадкував ідею про те, що аудит повинен сприяти демократії та верховенству права, а також запропонував, щоб, крім того, що діяти як «сторожовий пес», аудиторські установи повинні бути «імунною системою», що гарантує безпеку всієї соціальної, економічної та фінансової системи [2]. Як «імунна система», державний аудит повинен бути чутливим до всіх ризиків і «вірусів», які можуть перешкоджати економічному і соціальному розвитку. І теорія «сторожового пса», і «імунної системи» акцентують увагу на значній ролу державної аудиторської системи у виявленні та запобіганні недоліків при реалізації державних функцій, але теорія «імунної системи» більше уваги приділяє ролі профілактики та відновлення, ніж виявленню порушень.

На відміну від розвинених західних країн, Китай впровадив виконавчу модель державного аудиту. Згідно з Конституцією Китаю та Законом «Про аудит», аудиторські установи здійснюють нагляд за допомогою аудиту урядових відомств, державних грошових установ, підприємств та інших установ, але сама система аудиту є частиною виконавчої гілки держави, що означає, що перевіряючий та ті, кого перевіряють не є повністю незалежними один від одного. На державному рівні Бюро підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру, тоді як місцеві органи аудиту знаходяться під подвійним керівництвом адміністративних керівників органів виконавчої влади відповідних рівнів та аудиторських установ на вищого рівня. Тоді як їх робота головним чином координується аудиторськими установами вищого рівня, кадрові питання та матеріальне забезпечення вирішуються відповідними органами виконавчої влади, що робить місцеві аудиторські установи ще менш незалежними [3].

Активний розвиток СВК зумовив проведення низки аудитів та у 2003 році спричинив так звану «бурю аудиту», що була викликана оголошенням результатів аудиту. Широкий суспільний резонанс викликаний результатами проведених перевірок та виявленими недоліками зробив державний аудит широко відомим громадськості в Китаї та в усьому світі. Роль державного аудиту в «виявленні порушень і боротьбі з корупцією» значною мірою посилилася внаслідок цієї бурі. Після більш ніж 20-річного розвитку інститути державного аудиту Китаю стали одним із найважливіших інституційних елементів для нагляду за використанням урядових коштів, зміцнення національного фіскального та економічного порядку, а також сприяння прозорості та підзвітності уряду.

Проте система державного аудиту Китаю також має деякі особливості: окрім проведення розслідувань і надання рекомендацій, аудиторські установи мають право накладати адміністративні санкції та штрафи на органи, що перевіряються; перевіряти усунення недоліків, виявлених за результатами перевірок та примусово супроводжувати процес усунення таких недоліків. Так, згідно зі статтею 41 Закону «Про аудит» Китайської Народної Республіки, «якщо виявлено порушення державних нормативних актів, що регулюють державні та фінансові доходи та видатки, воно повинно бути розглянуте та покаране у встановленому Законом порядку. Орган аудиту в межах своїх статутних функцій і повноважень повинен прийняти рішення про проведення аудиту або виносити на розгляд департаменту свої пропозиції щодо того, як розв'язати проблему або покарати порушників» [4]. Стаття 45 додатково визначає заходи, які необхідно вжити. Завдяки цим особливим власти-

востям функції органів державного аудиту в Китаї не обмежуються виявленням шахрайства та звітністю, а й містять дієві важелі для виправлення будь-яких неналежних або незаконних дій в економічних і фіскальних операціях.

Порівняно з розвиненими західними країнами Китай має слабкий інститут і слабку систему підзвітності. Проте, органи аудиту Китаю уповноважені накладати адміністративні та інші санкції на перевірені органи, де було виявлено незаконні дії. Іншими словами, на додаток до виявлення та звітування про неправомірні дії та неправильну поведінку, аудиторські установи Китаю можуть покарати та виправити їх. Аудиторські установи залучені до процесу виправлення кількома способами. Вони можуть:

- безпосередньо накладати санкції;
- передавати справи до відповідальної сторони та вносити пропозиції щодо санкцій та покарань, які повинні бути введені;
- вносити пропозиції щодо того, як усунути недоліки в державній адміністрації та як удосконалити державні установи;
- перевірити виконання аудиторських рішень та результатів виправлення.

При цьому для Китайської СВК виправлення важливіше, ніж виявлення шахрайства у звітності, оскільки останнє є лише покаранням порушень, а виправлення неправильної поведінки дає результат з часом та виражається у підвищенні ефективності діяльності органів публічної влади.

Кількість порушень, виявлених під час урядового аудиту, є відображенням того, скільки порушень існує в державних операціях. Проте аудиторський звіт, що розкриває ці порушення, далеко не достатній для стримування корумпованих бюрократів та їх потенційних послідовників. Ключем до розвитку СВК у Китаї є підзвітність. Тобто, до виокремлення відповідальності важливо визначити права та обов'язки кожного урядового відомства пов'язані з ним державні установи та окремі державні установи, і для чіткого покарання.

Повне і своєчасне запровадження санкцій про прийняття рішень, покарання та прийняття рішень щодо вирішення проблеми або усунення порушень та усунення недоліків – ось три складові діяльності системи внутрішнього контролю Китаю.

Економічні реформи, що розпочалися у 1980-х роках трансформували наявну СВК та стимулювали зростання ринку аудиторських послуг. Протягом усього процесу китайський уряд підтримував жорсткий контроль за професіями у сфері фінансового контролю та ринком аудиторських послуг. На відміну від англо-американських країн, де фінансові та бухгалтерські професії мають тенденцію до саморегулювання, в Китаї вони регулюється урядом. З 2000 року Міністерство фінансів (Мінфін) розпочало програму створення незалежних фірм з проведення аудиту та фінансового контролю. Саме з того часу завершилися офіційні відносини між інвестиційними фірмами та державними установами [5]. Тим не менш, китайський уряд досі володіє адміністративним впливом на ліцензування бухгалтерських фірм, кваліфікаційних іспитів та щоденних операцій фірм через такі агенції, як Мінфін та Китайський інститут сертифікованих професійних аудиторів (КІСПА).

КІСПА була створена як допоміжний підрозділ Мінфіну, а його кадрові та фінансові ресурси адмініструються Мінфіном. Міністерство фінансів делегує КІСПА адміністративну відповідальність за реєстрацію сертифікованих аудиторів та сертифікованих аудиторських фірм, проведення професійних експертиз та управління навчальними програмами. КІСПА також несе відповідальність для формулювання та впровадження кодексів етики СПА та розробки стандартів аудиту. Після схвалення Мінфіну ці кодекси та стандарти стають авторитетними документами, які є обов'язковими для всіх СПА. Таким чином, КІСПА по суті виступає як агент уряду, а не як саморегульована професійна асоціація.

Крім того, існують занепокоєння з приводу дефіциту кваліфікованих кадрів, враховуючи розмір китайської економіки. Незважаючи на різке зростання китайських СПА, у порівнянні з аналогами в англо-американських країнах, Китай має мало кваліфікованих СПА. Нині загальна кількість СПА становить близько 200 000, з них 98 000 – у громадській практиці [6]. Це все ще невелике число в світлі зростаючого попиту на незалежні аудиторські послуги.

Уряд може впливати на призначення аудитора, хоча традиційна асоціація між урядом та аудиторами була офіційно розірвана ще до 2000 року. Це втручання має різні форми, включаючи адміністративні правила та рекомендації щодо вибору аудиторської фірми.

Вплив уряду на призначення аудиторів також зафіксовано в літературі. Наприклад, Лін К. та Фразер Дж. [7] вважають, що на додаток до нормальних факторів, таких як зміни в управлінні або операціях, вплив урядових установ ускладнює оцінку ризику в аудиторській діяльності в

Китаї. Крім того, унікальна податкова практика Китаю також впливає на незалежність аудиторів. Кожен рік, місцеві податкові інспекції повинні заповнити певну суму збору податків, яка була заздалегідь визначена провінційними та національними відомствами. Для збору цих податків податкові органи, як правило, впливають на терміни та суму визнання податкових зобов'язань, що, по суті, відображає результат переговорів між податковими працівниками та керівництвом підприємства. Одним з поширених способів маніпулювання податковими зобов'язаннями є контроль за видачею рахунків-фактур.

Актуалізуючи мультикультурну траєкторію впровадження зарубіжного досвіду та необхідність пошуку кращих зразків становлення СВК в Україні нами було враховано також необхідність визначення окремих ціннісних та світоглядних особливостей та їх впливу на СВК. Наявна в країні культура, цінності та особливості значно впливають на систему внутрішнього контролю. Значна кількість західних дослідників [8,9,10] зазначають, що коли роль та завдання аудитора англо-американська зразка імпортуються в інші культури, вони трансформуються відповідно до культур країн-адапторів.

Конфуціанська філософія відіграє найважливішу роль у китайських культурах. Конфуціанство підкреслює взаємозалежні і гармонійні відносини. Ці конфуціанські цінності в значній мірі відображені поширеністю унікального культурного конструкту Китаю, «guanxi», який формально перекладається як відносини або зв'язки [11]. Китай – це суспільство орієнтоване на наявні в ньому взаємозв'язки, в якому «гуанси» людини з іншими є важливим фактором. Розвиток і підтримка «гуаньси» є соціальною нормою, яка домінує в усіх сучасних бізнесових і соціальних заходах у Китаї [12].

У моделі культури Хофстеда Г. [13] рейтинг Китаю в культурних вимірах істотно відрізняється від рейтингів Сполучених Штатів, Сполученого Королівства та Австралії. Наприклад, щодо розмірів індивідуалізму, Сполучені Штати, Австралія та Сполучене Королівство має найвищі оцінки (91, 90 і 89 відповідно), тоді як у Китаї низький бал – 20. Різниця показує, що зв'язки між особами в США, Австралії та Великобританії, як правило, слабкіші, ніж ті, що в Китаї. Ці культурні відмінності, ймовірно, матимуть значні наслідки для діяльності аудиторів, та СВК в цілому.

Так, роль «guanxi» у виборі аудитора є досить значним. Більш того, «guanxi» часто переплітається з втручанням уряду. Кім «guanxi», враховуватиметься також якість і репутація бухгалтерської фірми. Попрри спроби здійснення прозорих державних закупівель у Китаї все ще значну роль відіграє «guanxi». По-перше, «guanxi» є важливим для запрошення до участі в торгах, а також є критичним у визначенні кінцевих результатів.

Окрім «guanxi» в КНР важливу роль також відіграє «xinyong» – персональна довіра. Так, при здійсненні діяльності працівники державного сектору враховують два цих фактори – репутацію та персональну довіру, вони, по суті, відіграють визначальну роль. Це відображає сутність впливу ментальності на функціонування СВК, оскільки обидва цих фактори можна за певних умов вважати корупційними, однак в умовах КНР вони відіграють радше конструктивну роль. Так «guanxi» – вибудовується роками та цінується, що обумовлює підвищений рівень відповідальності, тоді як «xinyong» – виступає стримуючим фактором щодо шахрайств та зловживань.

Китайські аудитори часто знаходяться під тиском, щоб допомогти своїм клієнтам у фінансовій звітності. Такі послуги можуть загрожувати незалежності аудитора. Хоча аудиторам дозволяється консультувати клієнтів з питань фінансової звітності, надання певних видів послуг може створити загрозу для оцінки.

Чинний Кодекс етики для китайських аудиторів був виданий у лютому 2010 року, в якому було встановлено вимоги щодо незалежності для проведення аудиту та перевірки. Так, для оцінки існування та ступеня загрози для об'єктивності, необхідно враховувати принаймні три фактори: суттєвість оцінки фінансової звітності, залучення клієнта до визначення та затвердження методик оцінки та інші важливі судження, а також суб'єктивність, пов'язану з оцінкою.

Важливим результатом діяльності аудитора також є той факт, що конче необхідним результатом аудиторської перевірки є не лише надання роз'яснень та зауважень аудитором, а й детальна конкретизація і алгоритмізація дій щодо усунення наявних порушень. Ці ситуації тісно пов'язані з традиціями в Китаї. За умови браку знань у посадовців, недостатності навичок щодо застосування нових стандартів, вони, ймовірно, будуть консультуватися зі своїм аудитором.

Аудиторам необхідно надавати конкретні поради своїм клієнтам, водночас їх близькість до клієнта може ускладнити аудиторам можливість оцінити своїх клієнтів і таким чином може погіршити незалежність аудитора. Близькість між аудиторами та їхніми клієнтами також поширена

в інших частинах світу, а відомчість може використовуватися як механізм контролю. Проте, з огляду на обмежений професіоналізм, така близькість скоріше загрожує незалежності аудитора.

Китайський уряд активно залучається до вибору аудиторів. Guanxi (особисті зв'язки), пов'язані з політичним впливом, є значним у призначенні аудиторів, що підриває об'єктивність та нейтральність аудиторів. Низький юридичний ризик не дає аудиторам стимулу до утвердження своєї незалежності. Жорстка конкуренція на ринку аудиторських послуг ще більше послаблює позиції аудиторів у відносинах з клієнтами. Відтак у Китаї в основному використовують економічний підхід до незалежності аудиторів, а локальна реалізація цієї конструкції виявляється досить відмінною від аудиторської незалежності, як це визначено в міжнародних кодексах етики.

Висновки. Підсумовуючи досвід Китайської Народної Республіки щодо розвитку системи внутрішнього контролю зазначимо, що ключовими адаптивними аспектами для України є: необхідність визначення чіткого поля відповідальності посадовців, оскільки однією з проблем є розмитість поля відповідальності, що зрештою призводить до зниження ефективності як всієї діяльності, так і контролю. Другим аспектом є реальна та персональна відповідальність за виявлені зловживання, порушення, низьку якість прийнятих управлінських рішень, при чому можливість визначення персонального переліку відповідальних безпосередньо аудитором, що надасть змогу накладати санкції за такі порушення. Третім аспектом є необхідність створення умов для розвитку аудиторської діяльності, оскільки у вітчизняній практиці маємо складнощі з цим аспектом. Окремим блоком, що чітко прослідковується на прикладі КНР, є вплив звичаїв та традицій на усі сфери публічного управління. Зокрема у КНР це елементи репутації та персональної довіри, роль яких є визначальною при прийнятті будь-яких управлінських рішень. З огляду на світові стандарти ці два елементи є складовими корупційних діянь, адже ці суб'єктивні фактори є нецiновими критеріями при відборі партнерів з бізнесу, але в реаліях КНР вони служать елементом системи стримувань та противаг, так як фактично приватний партнер, цінуючи свою репутацію та надану йому довіру забезпечує належну якість реалізованих ним дій, тоді як саме ці два фактори цінуються більше матеріальних благ. Відповідно для вітчизняних умов також варто врахувати необхідність виокремлення традиційних елементів, що можуть складати особливості функціонування вітчизняної СВК. Наприклад, низький рівень ініціативності щодо проведень аудитів, недовіра та небажання надавати інформацію перевіряючим є хоч і деструктивним, але багато в чому традиційним елементом вітчизняної СВК, який потрібно долати шляхом роз'яснювальної роботи щодо практичної цінності проведення таких перевірок. Відтак шляхи перетворення внутрішніх традиційних особливосте вітчизняної СВК у її сильні сторони є перспективою подальших наукових розвідок.

Список літератури:

1. Gong T. Audit for accountability in China: an incomplete mission. *The Australian Journal of Public Administration.* 2009. No 68 (1). P. 5–16.

2. Jin Liu, Bin Lin Government auditing and corruption control: Evidence from China's provincial panel data China. *Journal of Accounting Research.* 2012. No 5. P. 163–186.

3. Zheng S.Q., Yin P. Position of auditing office, auditing compromise and efficiency of auditing decisions. *Auditing Research.* 2010. № 6. P. 53–58.

4. Zhao J.S., An analytical framework for government audit quality characteristics in China. *Auditing Research.* 2005. № 4. P. 65–68.

5. Feng J.K. Research on national audit system directed by Accountable government. *Auditing Research*. 2005. № 6. P. 13–18.

6. Gul F.A., Sami H. & Zhou H. Auditor disaffiliation program in China and auditor independence. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*. 2009. № 28 (1). P. 29–51. URL: http://dx.doi.org/10.2308/aud.2009.28.1.29.

7. Chinese Institute of Certified Professional Accountants (CICPA). *CICPA individual members exceed 0.2 million*. 2014. URL: http://www.cicpa.org.cn/news/ 201408/t20140804_45617.html.

8. Lin K.Z. & Fraser I.A. M. Auditors' ability to resist client pressure and culture: perceptions in China and the United Kingdom. *Journal of International Financial Management and Accounting.* 2008. № 19 (2). P. 161–183.

9. Sucher, P. & Katarzyna, K. A construction of auditor independence in the Czech Republic: Local insights. *Accounting, Auditing and Accountability Journal.* 2004 № 17(2). P. 276–305. URL: http://dx.doi.org/10.1108/09513570410532456.

10. MacLullich K. & Sucher P. A local realization of auditor independence construct in Poland: Counteracting 'iron curtain' syndrome in academic writing. *Critical Perspectives on Accounting*. 2005. № 16 (5). P. 593–612. URL: http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2003.08.002.

11. Liu J., Wang Y. & Wu L. The effect of guanxi on audit quality in China. *Journal of Business Ethics.* 2011. № 103. P. 621–638. URL: http://dx.doi.org/10.1007/s10551-011-0884-z.

12. Wong M. Guanxi management as complex adaptive systems: A case study of Taiwanese ODI in China. *Journal of Business Ethics*. 2010. № 91 (3). P 419–432. URL: http://dx.doi.org/10.1007/s10551-009-0093-1.

13. Hofstede G. Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations. (2nd ed.). 2001. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

СИСТЕМА ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ: ВЗАИМОСВЯЗЬ ВОСТОЧНЫХ ЦЕННОСТЕЙ И ЧЕТКОГО ПОЛЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖЕСТНЫХ ЛИЦ

В статье рассмотрена система внутреннего контроля Китайской Народной Республики. Проанализированы основные аспекты ее функционирования и выделены ценностные составляющие. Отображена бинарная природа влияния ценностей на роль развития СВК. Определены ключевые препятствия к развитию независимого внутреннего аудита. Проведены параллели с отечественными практиками, обоснованы адаптивные аспекты.

Ключевые слова: *система внутреннего контроля, внутренний аудит, опыт Китайской Народной Республики, восточные ценности.*

INTERNAL CONTROL SYSTEM OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: INTEROPERABILITY OF EASTERN VALUES AND A CLEAR FIELD OF LIABILITY OF OFFICIALS

The article deals with the internal control system of the People's Republic of China. The main aspects of its functioning are analyzed and the value components are singled out. The binary nature of the influence of values on the role of the development of ICS is shown. The key obstacles to the development of independent internal audit are identified. These are conducted parallels with domestic practices, and these are grounded adaptive aspects.

Key words: *internal control system, internal audit, experience of the People's Republic of China, oriental values.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/04

Карпюк С.В.
Міжрегіональна академія управління персоналом

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ФЕНОМЕН XXI СТОЛІТТЯ: ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Сучасні системи управління справами держави через багато факторів об'єктивного характеру суттєво змінюються, що потребує більш ґрунтовного наукового осмислення. Базовими основами таких змін, трансформацій є зміна політичних систем, політичних режимів (системи влади), принципово по-новому формуються відносини між державою і громадянином, між державою і громадянським суспільством. У зв'язку з цим радикально трансформується, набуває нових ознак державне управління: змінюються його сутнісні ознаки, функції, механізми і технології практичної реалізації. Більшість теорій державного управління обґрунтовують нині цей феномен як «публічне управління», акцентуючи увагу на його демократичності, прозорості, широкому залученню до такого управління громадськості.

Ключові слова: *управління, державне управління, публічне управління, напрями та тенденції вдосконалення державного управління.*

Постановка проблеми. Зважаємо на те, що без поглибленого наукового аналізу стану, специфіки та особливостей формування державного управління на сучасному етапі розвитку та функціонування держав і суспільств неможливо формувати дієві, продуктивні моделі такого управління у його практичному плані. У цьому випадку найперше постають проблеми методологічного характеру: що являє собою феномен «державне управління», якими і чому є «магістральні шляхи» вдосконалення державного управління адекватно до потреб людини, суспільства, міжлюдського спілкування тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави зазначити таке. Серед найпомітніших праць колишніх радянських учених (в СРСР, в Україні до 1990 р.), присвячених проблемам державного управління, виділимо насамперед такі видання: Г. Атаманчук «Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)» (2000 р.); Б. Лазарєва «Концепція органів управління» (1972 р.); А. Оболонський, В. Рудашевський «Аппарат управления социалистического государства» (1976 р.); «Методология системного исследования проблем государственного управления» (1978 р.); А. Пашкова, Т. Івакіна, Є. Магницька «Кадрова політика і право» (1989 р.) та інше.

За останні 30–40 років і в Україні також з'явилося немало специфічних, оригінальних видань, в яких феномен «державне управління» розглядається в тісному контексті з радикальними трансформаціями країн і суспільств. Виділимо в цьому переліку найпершу велику колективну працю – восьмитомну «Енциклопедію державного управління» (більшість томів було видано у 2011 році), монографічні роботи В. Бакуменка, О. Воронька, С. Дубенка, М. Івашова, В. Князєва, В. Куценка, Г. Лелікова, В. Лугового, М. Лагунової, В. Малиновського, О. Мельникова, П. Назимко, Н. Нижник, О. Оболонського, І. Олійника, Л. Плаксія, Є. Радугіна, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Тертички, В. Троня, О. Якубовського та інших авторів.

Серед досить унікальних, неподібних до інших робіт, в яких феномен «державного управління» пояснюється саме з позицій радикальних трансформацій країн і суспільств на сучасному етапі їх існування, виділимо монографію російських учених С. Куріца і В. Воробйова «Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права» (2000 р.) [6], автори якої намагаються пояснити глобальні протиріччя, що з'явилися у державному управлінні за останні десятиліття у світі.

Виділимо також колективну монографію вчених НАДУ при Президентові України «Державне управління: філософсько-світоглядні та методологічні проблеми» (Київ, 2003 р.) [5], основу якої становить розгляд феноменів «влада», «державна влада», «державне управління» тощо.

Серед сучасних зарубіжних дослідників проблем державного управління (найчастіше вживається поняття «публічне управління») виділимо праці В. Ардова, К. Боумена, Т. Ваблена, Е. Воутелайнена, У. Гамільтона, М. Девана, Дж. Іванце-

віча, А. Кемпінські, Д. Кендрик, Т. Коно, К. Кунця, Р. Марра, М. Мескона, Д. Норта, А. Рибакова, Ю. Савко, Ю. Шмідта та інших.

Постановка завдання. Мета статті – означити та охарактеризувати найпоширеніші теоретико-методологічні положення, що можуть бути фактично ключовими для пояснення феномена «державне управління» на сучасному етапі функціонування держав.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зазначимо найперше, що в частині управління справами держави (в теоретичному і практичному аспектах) раніше і нині використовується декілька термінів, серед яких найпоширенішими є «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування». Досить чіткого розмежування таких понять нині немає, а тому є потреба найперше акцентувати увагу на «державному управлінні» як суспільно-політичному феномені XXI століття, означивши найпомітніші теоретико-методологічні підходи до його обґрунтування.

Є ряд теорій, теоретичних концепцій і підходів до пояснення феномена державне управління (public administration). Виділимо найбільш оптимальні, найчастіше вживані, які систематизував Г. Райт [8]. Найперше йдеться про те, що це складник, невіддільна частина державного, державотворчого процесу. По-друге, сферою державного управління є предметний аналіз специфічного організаційного середовища. І, по-третє, державне управління пояснюється саме як сфера професійної діяльності [9].

Здебільшого, під час обґрунтування і пояснення феномена «державне управління» фахівці вдаються до досить «об'ємного», багатоаспектного його визначення. Наприклад, відомий фахівець у галузі державного управління Б. Гурне вважає, що таке управління – це наука управління суспільством; наука про конкретну історично сформовану форму правління, пов'язану з організацією усіх економічних, політичних, соціальних та інших процесів [4]. У деяких спеціальних виданнях бібліографічного, словникового характеру визначення поняття «державне управління» подається надто широко, навіть публіцистично. Наприклад, в англійському управлінському словнику термінів і понять із державного управління (Київ, 1996 р.) державне управління розглядається як «… широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язків із суспільством, яким він править, а також заохочувати державну політику, чутливу до соціальних потреб, і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована головно на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб» [4, с. 95].

Нині, у час формування інформаційних суспільств, державне управління пояснюють, що цілком природно, як управління людьми, людськими ресурсами [10]. Великою мірою це так, хоча і не сповна точно.

Є також визначення феномена «держане управління» з різною, досить неоднозначною специфікою. Наприклад, українські дослідники Н. Нижник та О. Машков стверджують, що державне управління – це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, яка спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [7, с. 6].

Зробимо акцент на тому, що державне управління найперше залежить від форми (моделі) держави, від наявного державного ладу. Одним із найпоширеніших за обсягом інформації тут є довідник, підготовлений відомим українським правознавцем В. Шаповалом «Держаний лад країн світу» [11]. У ньому концентровано цілісно викладено форми державного правління і державного устрою понад сімдесяти країн світу. Особливу цінність має те, що форми державного правління автором довідника аналізуються на основі чинних у різних країнах конституційних норм, коли є змога здійснювати порівняльний аналіз такого правління в республіках, монархіях тощо. Автор зазначає, що «однією з найголовніших характеристик державного ладу будь-якої країни є форма держави. Її елементами є форма державного правління і форма державного устрою» [там же, с. 282]. В. Шаповал характеризує такі форми правління, як президентська республіка (США та інші країни); президентсько-республіканська форма правління (ряд країн Латинської Америки); парламентсько-монархічні форми правління (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція, Нідерланди тощо); парламентарно-республіканська форма державного правління (Албанія, Греція, Естонія, Італія, Латвія, Угорщина, Чехія тощо); змішана республіканська форма правління (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Польща, Румунія, Франція, Хорватія тощо); абсолютні монархії, або реліктова форма правління (Бруней, Саудівська Аравія, Оман тощо); дуалістична монархія (Йорданія, Кувейт, Марокко тощо).

Щодо державного устрою, то в плані форм державного управління найперше йдеться про унітарні, федеративні держави, про статус автономій в окремих державах.

Двох аспектів щодо означених у статті проблем державного управління варто торкнутися окремо.

Перша стосується феноменів «публічне управління» та «адміністрування». Вважаємо, що тут досить доречною є думка українських дослідників О. Амосова і Н. Гавкалової, які, зазначаючи, що це неоднозначні, складні сентенції, пишуть: «Перше – публічне управління базується на публічній владі, яка здебільшого є результатом взаємодії неформальних інститутів. Друге – публічне адміністрування передбачає формалізацію, взаємодії через демократичні процедури прийняття рішень та закріплення їх у регламентах» [1, с. 18]. Звичайно, інституціалізація державних рішень великою мірою залежить від стану функціонування громадянського суспільства, його взаємодії із державою, з політичною владою.

Крім того, цитовані автори вважають, що «суперечності між публічним управлінням та адмініструванням пов'язані з їхньою різною роллю у суспільних процесах» [там же, с. 21]. Вважаємо, що до сьогодні у науковому дискурсі саме і залишаються малодослідженими оці «суперечності», тобто є потреба більш глибоко «роз'єднувати» публічне управління та адміністрування.

Друга проблема стосується домінуючого впливу світових глобалізаційних процесів на трансформації державного управління. Йдеться про ті глобальні виклики існуванню людства, які найґрунтовніше дослідив Р. Войтович у своїй монографічній праці «Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз)»: монографія (Київ: НАДУ, 2007. 640 с.) [3]. У цій праці, а також у т. 7 «Енциклопедії державного управління» (с. 82–84) Р. Войтович обґрунтовує такі основні глобалізаційні виклики людству:

– обернені форми глобалізації (регіоналізація, американізація, китаїзація, бразилізація);

– підміна національного інтересу інтересом глобальним;

– глобальний тероризм як виклик суспільному розвитку;

– глобальна міграція як виклик суспільному розвитку.

Фактично у такий же спосіб класифікує глобалізаційні виклики відомий російський дослідник А. Панарін у своїй фундаментальній праці «Испытание глобализмом. (Москва: Прогресс, 2003. 356 с.).

Висновки і подальші перспективи дослідження цієї проблеми дають змогу стверджувати таке:

1. Трансформації систем державного управління в країнах світу сьогодні – закономірний і об'єктивний процес, що потребує більш глибокого і предметного аналізу.

2. Подальше теоретичне дослідження державного управління як складного, багатоаспектного суспільно-політичного феномену має здійснюватися з використанням багатьох загальнонаукових і теоретико-прикладних методів. На перший план серед них виступають історико-генезисний, діалектико-порівняльний. комплексний і синергетичний методи, завдяки яким є можливість максимально цілісного розкриття феномена «державне управління».

Список літератури:

1. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління. *Публічне управління.* №2 (3). 2016. С. 16–22.

2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. Москва, 2000. 302 с.

3. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. Київ, 2007. 640 с.

4. Гурне Б. Державне управління. Київ, 1993. 165 с.

5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В.М. Князєва. Київ, 2003. 320 с.

6. Куриц С.Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права : монография. Москва, 2009. 472 с.

7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ, 1998. 160 с.

8. Опанасюк Г.О. Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа). *Вісник НАДУ*. 2000. № 3. С. 331–336.

9. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ, 1994. 191 с.

10. Управління людськими ресурсами (понятійно-термінолог. словник): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г.В. Щокіна, О.В. Антонюка, М.Ф. Головатого. Київ, 2006. 496 с.

11. Шаповал В.М. Державний лад країн світу. 1999. 320 с.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН XXI ВЕКА: ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Современные системы управления делами государства в силу многих факторов объективного характера существенно меняются, что требует более основательного научного осмысления. Базовыми основами таких изменений, трансформаций являются изменение политических систем, политических режимов (системы власти), принципиально по-новому формируются отношения между государством и гражданином, между государством и гражданским обществом. В связи с этим радикально трансформируется, приобретает новые признаки государственное управление: меняются его сущностные характеристики, функции, механизмы и технологии практической реализации. Большинство теорий государственного управления обосновывают сейчас этот феномен как «публичное управление», акцентируя внимание на его демократичности, прозрачности, широком привлечении к такому управлению общественности.

Ключевые слова: *управление, государственное управление, публичное управление, направления и тенденции совершенствование государственного управления.*

STATE MANAGEMENT AS THE SOCIAL-POLITICAL PHENOMENON OF XXI CENTURY: THEORETICAL-CONCEPTUAL ASPECTS

Modern systems of state affairs management, due to many factors of objective nature, change significantly, which requires more thorough scientific reflection. The basic foundations of such changes, transformations are the change of political systems, political regimes (the system of power), a fundamentally new form of relations between the state and a citizen, between the state and civil society. In this regard, it radically transforms, acquires new features of state governance: its essential features, functions, mechanisms and technologies of practical implementation change. Most of theories of public administration now justify this phenomenon as "public administration", focusing on its democracy, transparency, and broad involvement in such public administration.

Key words: *management, public administration, public administration, trends and trends of improvement of public administration.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/05

Пугач В.Г.
Міжрегіональна академія управління персоналом

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА У ХОРВАТІЇ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМНИХ ЗМІН

У статті висвітлюється хорватський досвід реформування системи державного управління, звернення до якого зумовлене кількома схожими обставинами, що склалися як у Хорватії, так і в Україні. Виокремлюються чотири основні етапи у розвитку системи державного управління Хорватії, які відрізняються динамікою системних змін і пріоритетними напрямами. Підкреслюється, що загальне розуміння характеру хорватської адміністративної реформи ґрунтується на доктрині нового публічного менеджменту та принципі належного врядування. Загалом темпи реформування державного управління в Хорватії є доволі повільними, однак вступ цієї країни до Європейського Союзу пожвавив модернізаційні процеси у сфері управління державою.

Ключові слова: *адміністративна реформа, державне управління, децентралізація, регуляторна реформа, стратегія, Хорватія.*

Постановка проблеми. Адміністративна реформа як перетворюючий процес спрямована на оптимізацію адміністративно-управлінських процесів, підвищення якості надання державних послуг, зміцнення довіри до державної влади з боку населення. Іншими словами, адміністративна реформа націлена на покращення державного управління, від якого залежить економічне зростання, соціальний добробут громадян, розвиток загалом. Як наголошує американський дослідник Г. Еммеріх, вдосконалення державного управління – це sinequanon реалізації програм національного розвитку» [1, с. 1]. Тож, природно, що адміністративна реформа постає як найважливіший пріоритет для переважної більшості держав світу, особливо для тих з них, котрі здобули або відновили свою незалежність.

Вивчення досвіду проведення адміністративних реформ у різних країнах має як теоретичне, так і практичне значення. З одного боку, такі дослідження сприяють накопиченню нових знань у галузі державного управління, з іншого – надають необхідну інформацію тим, хто реформує управлінську систему.

Звернення до досвіду адміністративних перетворень у Хорватії не випадкове і спровоковане кількома важливими обставинами. Хорватія зі зброєю змушена була відновлювати свою територіальну цілісність після того, як понад чотири роки близько третини її території контролювали сепаратисти. По-друге, Хорватія, як і Україна на шлях розбудови власної держави стала у 1991р. Примітно, що прагнення хорватів до незалежності поділяли не усі західні політики. Як зауважує хорватський політичний діяч і науковець М. Туджман, за збереження Югославії виступав президент Франції Ф. Міттеран. «Парадоксально, – зазначає Туджман, – та в західноєвропейських столицях незалежницькі прагнення хорватів почали краще розуміти тоді, коли на війні вже загинуло чимало людей, і наша країна значною мірою була зруйнована» [2]. Принагідно нагадаємо, що у 1991 р. президент США Дж. Буш-старший у Києві також переконував українців відмовитися від проголошення незалежності, пояснюючи, що остання – це не теж саме, що й свобода, фактично порівнявши українську державність із «суїцидальним націоналізмом». Однак Хорватія й Україна були непохитні у своїх державницьких прагненнях. Зрештою, у 2013 р. Хорватія стала повноправним членом Європейського Союзу. Відтак досвід Хорватії розбудови держави є цінним для України, і не лише в аспекті відновлення територіальної цілісності, але й у контексті реформування системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема адміністративних перетворень у Хорватії перебуває в епіцентрі дослідницького інтересу хорватського вченого І. Копріча. У своїх наукових доробках Копріч детального аналізує систему державного управління Хорватії, особливості процесу її реформування [3; 4]. У дослідженнях В. Канджія, Д. Манче, Ж.Т. Годец, І. Відчак увага акцентується на стратегічних напрямах рефор-

мування державного управління. Питання регуляторної реформи знайшли своє висвітлення та розвиток у наукових доробках, авторами яких є В. Антоляк, Д. Юріціц, М. Слуньскі. Адміністративна реформа в Хорватії є предметом досліджень А.Л. Івана, М. Бадун, Р. Майноловіч. Проблема децентралізації в Хорватії досліджується українським вченим Є. Карташовим [5], історії становлення, розвитку та реформування судової системи Хорватії присвячені наукові розвідки українського науковця І. Назарова [6].

Постановка завдання. Мета статті полягає у здійсненні ретроспективного аналізу адміністративних перетворень у Хорватії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система державного управління Хорватії у своєму розвитку пройшла чотири основні етапи: початок першого етапу (етап становлення) припадає на 90-ті роки XX ст. У цей період була прийнята Конституція (1990 р.) хорватським парламентом, котрий був обраний на перших вільних багатопартійних виборах. В Основному Законі фіксувалася напівпрезидентська форма правління, заснована на французькій моделі. За словами Копріча, перше помітне реформування хорватської адміністративно-територіальної системи відбулося у 1993 р., до цього державне управління зазнало «низки окремих змін і погано продуманих і реалізованих реорганізацій, що характеризувалися політичним волюнтаризмом» [7, с. 12]. З початком війни (1991 р.) у системі державного управління відбулася «прихована люстрація»: був здійснений ретельний відбір кадрів за політичними, національними та деякими іншими критеріями. Тож у 90-х рр. XX ст. реформування адміністративної системи не було пріоритетом для хорватської влади, були створені нові складові частини державного управління, як-то: дипломатична служба, митниця, армія та розвідувальні структури, окремі підрозділи органів поліції. Другий етап (етап консолідації), датований 1993–2001 рр., вирізняється тим, що державне управління розвивалося в умовах етатизації, централізації й авторитаризму. На цьому етапі фіксується недостатній рівень професіоналізму адміністративного персоналу й політизація адміністративних установ. «Демократичні політичні цінності придушувалися, а закон сприймався як простий інструмент політики. Відсутність координації компенсувалася довільним, ad hoc політичним втручанням. Політико-адміністративна система була закритою, бюрократизованою, просякнутою атмосферою секретності» [7, с. 12]. Саме в межах цього етапу, а саме у 1993 р. з'являється перший систематизований закон про державне управління, за яким значна частина державних послуг передавалася на центральний управлінський рівень. Як вказує Копріч, це була «масова операція з етатизації»: держава привласнила функції, які раніше були у компетенції органів місцевого самоврядування, наслідком чого був перерозподіл державних доходів, відповідальності, влади [7, с. 12–13]. Цей етап позначений також реформами на місцевому рівні, прийняттям низки законів, які регулювали статус державних службовців, їх оплату праці і т. ін. У 1997 р. Хорватія ратифікувала (частково) Європейську Хартію місцевого самоврядування, котра визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування й зобов'язує їх зафіксувати у внутрішньоправових нормах [8]. На третьому етапі (2001–2008 рр.), який став «демократичним поворотом», Хорватія змінила форму правління, ставши парламентською республікою. Почався активний процес приведення національного законодавства до європейських стандартів, були запущені процеси децентралізації державного управління. «Втім, тривалий і виснажливий процес приєднання до Європейського Союзу, необхідність координації та фінансової підтримки з боку ЄС знову переорієнтували зусилля на підвищення потенціалу центрального управлінського рівня [9, с. 108]. У 2003 р. прийняті важливі з погляду покращення системи державного управління Закон про право на доступ до публічної інформації, Закон про Державну комісію з нагляду за процедурами державних закупівель та інші. У 2004 р. Хорватія отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС. Саме на цьому етапі, зауважує Копріч, Хорватія стала на шлях європеїзації.

У межах третього етапу були зроблені важливі та доволі вдалі кроки на шляху реформування регуляторної системи. У Хорватії клімат для ведення бізнесу був досить несприятливим. Показники витрат на здійснення підприємницької діяльності викликали занепокоєння. Відтак було визнано необхідність здійснення додаткових зусиль для усунення адміністративних перешкод з метою покращення інвестиційного клімату, збільшення кількості робочих місць тощо. Ці цілі могли бути досягнуті лише засобом цілеспрямованої й добре підготовленої регуляторної реформи. Тож наприкінці 2006 р. Уряд Республіки Хорватія прийняв рішення про запровадження *HITROREZ* – проекту зі скорочення регулювань, пов'язаних із бізнесом. Реалізація проекту тривала 9 місяців, а підготовчий період тривав 10 місяців [10, с. 13]. Було рекомендовано скасувати або спростити 55% від усіх правил ведення бізнесу. У рамках реалізації проекту не усі рекомендації були виконанні з при-

чин: відсутності адміністративного потенціалу та належної підготовки адміністративних співробітників, ризику виникнення правових прогалин; певна сфера регулювання вже була гармонізована з нормативно-правовою базою ЄС [10, с. 18]. Тим не менш, завдяки реалізації проекту відбулася загальна економія коштів, був створений повний перелік нормативно-правових актів, який є у вільному доступі в мережі Інтернет.

Стратегія реформи державного управління на період 2008–2011 рр. була прийнята у 2008 р., що можна розцінювати як початок четвертого етапу у розвитку хорватської системи державного управління. У Стратегії як основні цілі адміністративної реформи виокремлювалися: підвищення ефективності державного управління; покращення якості адміністративних послуг; прозорість і доступність державного управління; зміцнення принципу верховенства права; посилення соціальної чутливості органів державного управління; підвищення етики державних службовців і зниження рівня корупції; використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; включення хорватської державної адміністрації до європейського адміністративного простору [11, с. 106]. Для досягнення окреслених цілей адміністративна реформа здійснювалася за п'ятьма основними напрямами: 1) структурні зміни (скорочення державної адміністрації, зменшення витрат, покращення координації, прозорість державного управління, участь громадян в управлінні державою); 2) посилення законів та інших нормативних актів, покращення їх якості; 3) створення нової сучасної державної служби на засадах деполітизації та професіоналізму, підвищення етики державних службовців і боротьби з корупцією, реформування системи оплати праці; 4) навчання та підготовка державних службовців, створення відповідних освітніх систем; 5) спрощення й модернізація адміністративних процедур, створення електронного уряду [11, с. 106–107]. Спочатку контроль за реалізацією Стратегії був покладений на Національну раду з оцінки модернізації державного управління, втім із появою Міністерства управління у 2009 р., відповідальність за перебіг адміністративної реформи й створення сучасної системи державного управління була покладена на цей специфічний центральний орган виконавчої влади.

Варто відзначити, що в рамках реалізації Стратегії реформування державного управління вже у 2008 р. була скорочена кількість міністерств, у 2009 р. розпочала свою роботу Комісія з етики, була прийнята стратегія розвитку електронного уряду, у 2011 р. – новий Етичний кодекс державної служби. Між тим, як відзначає Копріч, спроба ініціювати більш системні адміністративні перетворення засобом прийняття Стратегії реформи державного управління 2008 р. увінчалася «скромним успіхом», оскільки лише незначна кількість запланованих заходів були частково або повністю реалізовані [3, с. 41]. На думку хорватського професора, слабкими сторонами Стратегії були: по-перше, неточні критерії прогресу реалізації Стратегії, що ускладнювало моніторинг та оцінку її здійснення; по-друге, ліквідація Національної ради з оцінки модернізації державного управління без будь-яких вагомих причин; по-третє, значна кількість визначених заходів не були ані законодавчо закріплені, ані фінансово забезпечені; по-четверте, багато з передбачуваних заходів були зафіксовані лише нормативно. У 2010 р. була зроблена невдала спроба внести поправки до Стратегії [4, с. 17]. Попри досить стриману оцінку щодо перебігу реформування державного управління з боку авторитетного хорватського вченого, на нашу думку, на цьому етапі Хорватія досягнула помітних успіхів. Зокрема, у період 2008–2013 рр. в країні була запроваджена низка важливих новацій: визнання конституційним права на доступ до публічної інформації, створення посади уповноваженого з публічної інформації, правове регулювання громадських консультацій; запровадження офіційної електронної платформи державних закупівель, прийняття нових Закону про доступ до публічної інформації, Закону про загальні адміністративні процедури та ін.

Подальше вдосконалення своєї системи державного управління Хорватія здійснює у статусі повноправного члена Європейського Союзу, якого вона набула 01 липня 2013 р. Так, вже у 2014 р. Хорватії було рекомендовано «вирішити проблему розпорошеності та дублювання функцій на різних управлінських рівнях і на центральному урядовому рівні між міністерствами та відомствами». У наступному році ця рекомендація, як вказує Копріч, була сильніша. Від Хорватії вимагали «визначити ступінь фрагментації й дублювання між рівнями центральним та місцевим управлінськими рівням» [4, с. 19]. Також слід відзначити, що у 2015 р. була прийнята нова Стратегія розвитку державного управління на період з 2015 по 2020 р. – «комплексний документ, який є основою для розвитку державного управління і спрямований на підвищення адміністративної спроможності та покращення організації державного управління» [13]. У документі передбачають

отримати такі результати впровадження Стратегії: обсяг і якість державних послуг, що надаються державою, відповідають реальним потребам споживачів; процес надання державних послуг максимально спрощений і вимагає мінімальної безпосередньої участі споживачів; кількість і компетенції державних службовців узгоджується з потребами, цілями і стандартами якості конкретної послуги; система державного управління являє собою чітку і ясну структуру, що своєчасно й ефективно надає державні послуги [13].

Висновки. Буквальне значення терміна «реформа» означає надання чомусь нової або іншої форми. Хорватія до таких перетворень у сфері державного управління, за спостереженнями багатьох дослідників та експертів, просувається повільно, натикаючись на внутрішній бюрократичний супротив, високий ступінь політизації та недостатній рівень професійної компетенції. Втім, орієнтуючись у ході адміністративної реформи на доктрину нового державного менеджменту та принцип належного врядування, Хорватія досягла помітних успіхів у справі вдосконалення системи державного управління. Зокрема, є значний прогрес у сфері прозорості, відкритості та підзвітності державного управління. Для досягнення транспарентності та відкритості вагоме значення мала регуляторна реформа. Як зауважує австралійський дослідник Р. Веттенхолл, «як краще «провести» реформу, здається, є постійною загадкою. Однак у міру вивчення конкретних випадків і відсторонення від суто теоретичної сторони предмету ми дізнаємося про це більше» [14, с. 160]. Тож хорватський досвід реформування системи державного управління має стати предметом комплексного дослідження вітчизняних науковців з акцентуацією на провідні напрями, послідовність і проблеми адміністративного реформування.

Список літератури:

1. Emmerich H. A Handbook of Public Administration: Current Concepts and Practice with Special Reference to Developing Countries. New York : U.N. Departament of Economic and Social Affairs, 1961. 126 p.
2. Хорватія повернула свої території за три дні – Туджман про операцію «Буря». *Радіо Свобода.* URL: https://www.radiosvoboda.org/a/ 28538589.html
3. Koprić I. One Candle, Two Candles… Is There the Third One? Croatian Public Administration Reform before and after the EU Accession. *Sciendo*. 2018. Vol. 11, № 1. P. 41–61. URL: https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/ 11/1/article-p41.xml.
4. Koprić I. Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy. *Public Administration Issues.* 2019. № 5. P. 7–26. URL: file:///C:/Users/larisa/Downloads/Public_ administration_reform_in_Croatia%20(1).pdf.
5. Карташов Є.Г. Обмежена децентралізація у Хорватії: здобутки та прорахунки. Гілея. 2017. Вип. 127. № 12. С. 396–401.
6. Назаров І.В. Етапи реформування судової системи Хорватії. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2017. № 6. С. 355–357. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/104.pdf.
7. Koprić I. Contemporary Croatian Public Administration on the Reforms Waves. *Godišniak Akademije pravnih znanosti Hrvatske.* 2011. Vol. II. № 1. P. 1–40. URL: file:///C:/Users/larisa/Downloads/01_Kopric%20(1).pdf.
8. Ivan A.L., Iov C.A. Croatia: Administrative Reform and Regional Development in the Context of EU Accession. *Transylvanian Review of Administrative Science.* 2010. № 31E. P. 93–113. URL: file:///C:/Users/larisa/ Downloads/182-366-1-SM%20(1).pdf.
9. European Charter of Local Self-Government: European Treaty Series. № 122. 15.X. 1985. URL: https://rm.coe.int/168007a088.
10. Koprić I. Public Administration characteristics and performance in EU28: Croatia. *The Public Administration in the EU 28* / ed. Thijs N., Hammerschmid G. Luxembourg. P. 101–140. URL: https://publications.europa.eu/ en/publication-detail/-/publication/97f87f51-9608-11e8-8bc1-01aa75ed71a1.
11. Antoljak V., Juricic D., Slunjski M. A story on successful regulatory reform in Croatia. Sense Consulting Ltd., 2007. 20 p.
12. Kandžija V., Mance D., Godec Ž.T. A Review of the Croatian Public Administration Reform. *Public Administration in the Balkans – from Weberian bureaucracy to New Public Management* / ed. L. Matei, S. Flogaitis. Bucharest, 2011. P. 105–118.
13. Strategiju razvoja javneu prave zarazdoblje od 2015. Do 2020. Godine / Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor, 12. lipnja 2015. URL: https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf.
14. Wettenhall R. A critique of the «administrative reform industry»: reform is important, but so is stability. *Teaching Public Administration.* 2013. Vol. 31. № 2. P. 149–164. URL: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1. 847.4960&rep=rep1&type=pdf

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ХОРВАТИИ:
РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

В статье освещается хорватский опыт реформирования системы государственного управления, обращение к которому обусловлено несколькими похожими обстоятельствами, которые сложились как в Хорватии, так и в Украине. В развитии системы государственного управления Хорватии выделяются четыре основных этапа, отличающиеся динамикой системных изменений и приоритетными направлениями. Подчеркивается, что общее понимание характера хорватской административной реформы базируется на доктрине нового публичного менеджмента и надлежащего управления. В целом темпы реформирования государственного управления в Хорватии являются достаточно медленными, однако вступление этой страны в Европейский Союз ускорило модернизационные процессы в сфере управления государством.

Ключевые слова: *административная реформа, государственное управление, децентрализация, регуляторная реформа, стратегия, Хорватия.*

ADMINISTRATIVE REFORM IN CROATIA:
RETROSPECTIVE ANALYSIS OF SYSTEMIC CHANGES

The article reviews the Croatian experience of public administration reform, which is based on a series of similar and important circumstances in Croatia and Ukraine. There are four main stages in the development of the Croatian public administration system, which are characterized by dynamics of systemic changes and priority directions. It is emphasized that a common understanding of the nature of Croatian administrative reform is based on the doctrine of new public management and good governance. Overall, the pace of public administration reform in Croatia has been slow, but the country's accession to the EU has accelerated modernization processes in public administration.

Key words: *administrative reform, public administration, decentralization, regulatory reform, strategy, Croatia.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 32.019.5
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/06

Біляєв Я.М.
Національна академія державного управління при Президентові України

УЗАГАЛЬНЕННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ МОЛОДІ

У статті зазначено, що молодь є особливою соціально-демографічною групою, яка вирізняється віком, соціально-психологічними ознаками, способом життя, особливим соціальним становищем у суспільстві, і поряд з цим внутрішньо неоднорідна, характеризується значним потенціалом щодо змін, соціальною динамічністю і мобільністю.

Визначено, що державна молодіжна політика – це механізм, за допомогою якого держава здійснює взаємовідносини з молоддю, сприяє реалізації її запитів, здібностей і потреб.

Вважаємо, що взірцем для України є досвід розробки та реалізації державної молодіжної політики у Німеччині. Модель державної молодіжної політики в цій країні включає сучасне законодавство і розумне (стримане) втручання держави в інтереси та проблеми молоді.

Наголошено, що наразі відмінності у моделях молодіжної політики в країнах Європи дещо нівельовані, вироблено спільні підходи до включення молоді в політичне, економічне і громадське життя. Зазначено, що молодіжна політика в Європейському союзі пов'язана із залученням молодих людей в демократичні інститути, до системи управління ЄС.

Ключові слова: *молодь, соціальна мобільність, молодіжна політика, державне управління молодіжною політикою, моделі молодіжної політики.*

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть суттєво міняється формат функціонування цивілізованих суспільств, спосіб життя і діяльності людей. Технічний прогрес і сучасні технології створили нові можливості як для окремих членів суспільства, так і для цілих соціальних груп, причому найбільша перспектива відкривається перед молоддю. Зростає мобільність цієї суспільної групи, тому вона має змогу все більше впливати на політичний, економічний і суспільний розвиток своєї країни і людства загалом. Отже, і держава, враховуючи нові обставини, і те, що майбутнє країни залежить від молодого покоління, своїм пріоритетом має ставити формування такої державної молодіжної політики, реалізація якої буде допомагати юним самостійно вирішувати життєві проблеми на шляху свого становлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжні науковці у сфері соціальної мобільністі молоді – П. Сорокін, М. Вебер, Е. Гідденс, Н. Смелзер, Д. Бартолом'ю, П. Блау, А. Тойнбі, Б. Рассел, А. Шопенгауер, С. Ліпсет, Ф. Філіпов, М. Руткевич. Серед українських науковців проблеми соціальної мобільності досліджувалися А. Капською, О. Болотською, Н. Чернухою, Н. Ніколаєнком, Н. Коваліско, А. Хоронжим, О. Балакірєвою, Ю. Середою, О. Карнауховою, Д. Дмитруком, А. Ноуром, Р. Левіним, О. Шестаковським та іншими. У статті досліджуються теоретико-методологічні засади проблеми механізмів державної політики щодо соціальної мобільності молоді та здійснюються спроби систематизації світового досвіду.

Постановка завдання. Значення молоді в Україні недооцінювалося раніше (про це свідчать події 2004 року – «Помаранчева революція», 2013–2014 років – «Революція гідності»), і так само зараз. Тому держава, враховуючи нові обставини, і те, що майбутнє країни залежить від молодого покоління, своїм пріоритетом має ставити формування такої державної молодіжної політики, реалізація якої буде допомагати юним самостійно вирішувати життєві проблеми на шляху свого становлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У законодавстві більшості країн молодь – це особи у віці від 13–14 до 25–30 років. Проблеми молоді в зарубіжних країнах є предметом аналізу та ціллю діяльності урядових та неурядових

організацій, які спільними зусиллями прагнуть побудувати середовище, що сприятиме розвитку здібностей молодих людей та заохочуватиме їх до активного життя в суспільстві. Проблеми молоді – це не лише питання освіти та соціальних пільг, це також створення соціального середовища, в якому молоді люди можуть розвиватися, інтегруватися зі своїми однолітками та брати активну участь у суспільному житті.

Молодь визнається джерелом соціального та економічного розвитку, тому в багатьох розвинутих країнах проблеми молоді розв'язуються у рамках державної молодіжної політики. При вирішенні проблем молоді уряди окремих країн обирають різні моделі проведення своєї політики. Одні створюють широкий апарат державних установ, інші покладаються на співробітництво з неурядовими організаціями, треті – використовують обидва варіанти.

Зокрема, проблеми молоді є темою, яка постійно присутня у дебатах та роботі державних органів Федеративної Республіки Німеччини, а також неурядових організацій, що діють у цій країні. Молоді люди можуть розраховувати на підтримку не тільки сім'ї, але й держави. Держава дбає про своїх молодих громадян, не тільки гарантує систему державної освіти та соціальну допомогу, але й намагається створити найкращі умови для розвитку їх інтересів, підготувати до відповідального життя в демократичному суспільстві.

Характерною особливістю моделі німецької молодіжної політики є розгалужений апарат державних установ, що займаються питаннями молоді. Міністерством, відповідальним за створення та впровадження молодіжної політики, є Федеральне міністерство у справах сім'ї, літніх людей, жінок та молоді (Bundesministerium fur Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Федеральне міністерство є основною установою, яка регулює роботу усього адміністративного апарату, який займається справами молоді як на центральному, так і на регіональному рівнях. У структурах Міністерства виділено відділ у справах молоді, в якому працює до 80 осіб. Цей відділ представляє інтереси дітей та молоді у всіх сферах державної роботи. Крім того, він підтримує національні неурядові організації, які працюють для дітей та молоді. Відділ у справах молоді відповідає за розробку та впровадження національної та молодіжної політики ЄС [Bundesministerium]. Інші міністерства займаються питаннями молоді в інших сферах, наприклад: Міністерство праці та соціальних питань несе відповідальність за захист неповнолітніх на робочих місцях.

Крім виконання завдань, урядова робота з формування молодіжної політики в Німеччині також стосується «Європейського молодіжного пакту» (European Youth Pact). На впровадження його положень, таких як сприяння розвитку молоді та сприяння рівності та демократії, прийнято федеральну програму «Молодь за різноманітність, толерантність і демократію» та програму «Зайнятість, освіта та діяльність у місцевій громаді». Крім того, у Німеччині є безліч інших державних програм, серед яких, зокрема, цільові: боротьба з безробіттям молоді, сприяння участі молодих людей у громадському житті.

Ще однією європейською країною, в якій питання молоді розглядаються як актуальна проблема суспільного життя, є Фінляндія. Модель молодіжної політики в цій країні характеризується розвиненою співпрацею органів державного управління з неурядовими організаціями. Основи державної молодіжної політики Фінляндії визначено в законодавчих актах.

Здійснення молодіжної політики у Фінляндії на центральному рівні входить до компетенції Міністерства освіти і культури (Opetus- ja kulttuuriministeriö). У Міністерстві освіти і культури виділено Департамент молодіжної політики, який несе відповідальність, серед іншого, за підготовку національних планів розвитку молоді та координацію питань, пов'язаних з проведенням молодіжної політики на центральному рівні. Він виконує свої завдання шляхом підготовки правових актів, проведення досліджень молодіжного середовища та фінансування молодіжних ініціатив [Opetus- ja kulttuuriministeriö].

Основним правовим актом щодо молоді, є Закон про молодь 2006.10. Його прийняттю передувало активне соціальне обговорення, в якому прийняли участь неурядові організації та молодь, організації, що досліджують становище молодих людей у Фінляндії. Як наслідок, положення Закону часто стосуються співпраці з молодіжними організаціями. Закон, зокрема, зазначає: правила, що стосуються діяльності на благо молоді, повинні дотримуватися насамперед самими молодіжними організаціями.

На основі розділу 4 цього Закону Міністерство освіти і культури зобов'язане створити план розвитку молодіжної політики, співпрацюючи з іншими міністерствами. Це зобов'язання було додатково розроблено урядовим указом про роботу з молоддю та молодіжну політику. Як наслідок, було прийнято «Програму державної політики для дітей та молоді 2007–2011 років».

Це перша програма фінського уряду, що реалізує молодіжну політику. Вона поновлюється кожні чотири роки (2012–2015 рр., 2016–2020 рр.). Подібно до роботи над Законом про молодь 2006.10, робота над програмою була також публічною, щоб неурядові організації могли подати свої постулати. Основною засадою програми є створення більш дружніх умов для життя та розвитку молодих людей у фінському суспільстві.

Фінська молодіжна парасолькова організація Allianssi (Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi) є загальнонаціональною організацією з надання послуг молоді та організації молодіжної роботи. Членами її є практично всі національні молодіжні та освітні організації, наразі включає 131 членську організацію. Молодіжна організація Allianssi виконує роль національної молодіжної ради. Як представник фінської молоді, вона активно співпрацює з органами державної адміністрації у створенні молодіжної політики. Бачення Альянсу і мета його діяльності – це благополуччя молоді (Добробут молодих людей є основою суспільства). Спільною метою членів Альянсу є підтримка громадської діяльності молодих людей та поліпшення їхніх умов життя [Allianssi Edistää].

В Ірландії головним державним органом, відповідальним за проведення молодіжної політики, є відділ у справах молоді (The Youth Affairs Section) Міністерства освіти і науки. Координатор виконує роботу, пов'язану з проведенням позашкільної освіти молоді та наданням допомоги, переважно фінансової, організаціям, що здійснюють роботу з молоддю. Основними цілями відділу є: розвиток адміністративних структур для роботи, що здійснюється на благо молоді, та підтримка співпраці у цій сфері на національному та міжнародному рівнях.

Закон про молодь зобов'язує міністра освіти і науки створити Національний консультативний комітет з питань роботи з молоддю (The National Youth Work Advisory Committee). Комітет включає представників міністерства та інших державних відомств; він консультує міністра з усіх питань, пов'язаних з регулюванням, оцінкою та координацією програм, пов'язаних з молодіжною роботою. На практиці це також є своєрідним мостом, що з'єднує державні та неурядові організації.

Робота уряду щодо розвитку молодіжної політики в Ірландії сприяла прийняттю національних програм для молоді, які встановлюють напрямок державної політики та можливості для створення нових молодіжних ініціатив. Вони також відповідають завданням «Європейського молодіжного пакту».

Крім того, є програми подолання безпритульності серед молоді та програми розвитку дітей. Міністерство координує виконання цілей молодіжної політики на місцевому рівні у співпраці з Ірландською асоціацією професійної освіти (The Irish Vocational Education Association – IVEA), членами якої є представники національних комітетів професійної освіти (The Vocational Education Committees). Закон про молодіжну роботу передбачає, що IVEA відповідає за виконання урядових рекомендацій та координує діяльність, пов'язану з впровадженням молодіжної політики на місцевому рівні. Регіональний рівень тут опущений, оскільки регіональні органи влади не мають спеціальних компетенцій у сфері молодіжної роботи.

Отже, в Ірландії проблеми молоді вирішуються як урядовими, так і неурядовими організаціями. Модель молодіжної політики, яку проводить ця держава, є поєднанням німецької моделі, яка орієнтована головним чином на центральні державні інститути, та фінської, яка орієнтована на децентралізацію та співпрацю з неурядовими інституціями. Ірландська молодіжна політика розроблена та впроваджується державними органами, а вони тісно взаємодіють із неурядовим сектором.

Розглянуті три моделі молодіжної політики відрізняються одна від одної насамперед системою реалізації. Проте всі вони спрямовані на поліпшення умов, в яких молоді люди формуються та розвиваються. Представлені способи управління відповідають сучасним потребам молоді і створюють для них можливості виразити себе у власних справах. Молоді люди охоче реагують на ініціативи державних та неурядових інституцій, оскільки вони дають їм шанс розвиватися, сприяють соціальній мобільності.

Молодіжна політика, незалежно від її моделі, сприяє побудові демократичного та відповідального громадянського суспільства. Загалом країни Європи розділяються за типом молодіжної політики таким чином (табл. 1.)

Дослідники виділяють в «старій» Європі чотири моделі молодіжної політики: консервативну (Центральна Європа); ліберальну (Великобританія); патерналістську (Північна Європа); субінституціоналізовану (Південна Європа).

Першу модель – консервативну – ще визначають як протекційну, вона характерна для країн Центральної Європи і має давні традиції. Молодіжна політика ґрунтується на принципі, що молодь є соціальною групою, яка потребує

Таблиця 1

Типи молодіжної політики країн Європи (2001)*

Молодіжна політика	Країни	Реалізація
Сконцентрована державна молодіжна політика, що має чітко визначений центр (орган)	Греція, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Португалія та ін.	Спеціалізоване законодавство щодо молоді поділене за сферами: освітня, соціально-економічна, культурно-духовна, молодіжний рух.
Поєднання роботи щодо молоді: 1) у спеціальному державному органі, 2) інших центральних органах, що визначають політику в окремих секторах (освіта, зайнятість, спорт тощо)	Австрія, Бельгія, Ірландія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція та ін.	Розробляється спеціальне законодавство щодо молоді, що охоплює суто проблеми молоді в цілому.
Відсутній спеціальний державний молодіжний орган, політика щодо молоді розподілена по різних секторах	Великобританія, Ісландія, Данія та ін.	Створюються державні і регіональні програми, що спрямовані на розвиток і самореалізацію молоді.

**Створено автором за [Study on the State of Young, с. 17]*

захисту, підтримки та стимулювання. Акцент у цій моделі ставиться на професійній роботі з молоддю, причому виділяється, по-перше, загалом уся молодь (соціально активна), по-друге, молодь з особливими потребами. Молодь у молодіжній політиці країн Центральної Європи – це не лише особи 15–18 років, а й молоді дорослі, молоді сім'ї. Робота з молоддю покладається на молодіжні міністерства, уповноважені управління та профільні молодіжні сектори [3, с. 206]. Відповідно до молодіжної політики держава зацікавлена у нормальній соціалізації молоді; з цією метою підтримується діяльність волонтерів, які корпоруються з державними, регіональними та місцевими органами влади. Отже, молодіжна політика реалізується спільно державними інститутами та громадськістю і, незважаючи на те, що проблеми молодих людей змінюються, принципи й організаційна основа молодіжної політики залишаються постійними.

Ліберальна (громадська) модель притаманна Великобританії. Вона передбачає стійкий вплив громади на її реалізацію та імплементацію делегування повноважень щодо її реалізації від держави до інститутів громадянського суспільства [3, с. 207]. Цільовими групами такої державної молодіжної політики є різні, конкретно визначені, групи молоді з особливими потребами, які потребують сприяння у вирішенні складних соціальних проблем. Таку державну політику можна означити як проблемно орієнтовану, вона характеризується мінімальним впливом держави на соціальне забезпечення молоді в цілому як суспільної групи. У ліберальній моделі молодіжної політики значною є зацікавленість місцевих органів влади у діяльності молодіжних товариств, братств. Оскільки держава не має достатньої інфраструктури, то заохочує її створення у місцевих територіальних осередках, різних закладах. Ліберальна (громадська) модель передбачає створення умов для розвитку індивідуальності. Як ідеологічну основу вона використовує лідерство. В умовах обмежених фінансових можливостей держави забезпечити високі соціальні стандарти дає змогу індивідуальна підприємницька діяльність. Останнім часом у Великобританії, в зв'язку з наростанням проблем молоді, особливо соціального виключення, акценти молодіжної політики зміщуються до більшого регулювання на загально державному рівні.

Патерналістська модель молодіжної політики характерна для скандинавських країн, які відрізняються від інших країн політичною, економічною і соціальною стабільністю. Ця модель ще називається універсалістською. Вона розвивалася як розрізнена серед різних секторів, наразі координується міністерством, що відповідає за державну молодіжну політику, держава та інститути влади спільно з громадянським суспільством виробляють та впроваджують молодіжну політику [6, с. 128]. Головну роль у молодіжній політиці скандинавських країн відіграє громадянське суспільство. Цільова група – вся молодь віком до 25 років, що розглядається як соціальний ресурс. Відповідно, молодь повинна розвиватися не лише як суспільна група – майбутнє країни. Кожна молода людина є самостійним членом суспільства, який потребує спрямування психологічного та соціального розвитку і в той же час автономності та незалежності, які сприяють ранньому досягненню статусу дорослого [6, с. 129], свободи від батьківського тиску. Патерналізм як державна політика виходить з відносної пасивності молоді. Він же визначає провідну роль держави та органів влади в орга-

Рис. 1. Моделі державної молодіжної політики країн Європи та світу

Створено автором

нізації та забезпеченні життєдіяльності кожної особи. Реалізація державної молодіжної політики у скандинавських країнах базується як на значних фінансових можливостях органів влади, так і на особистому добробуті громадян.

Субінституціоналізована модель молодіжної політики притаманна країнам Південної Європи. Молодь у цій політиці – це особи віком 15–25/30 років. Молодіжна політика у країнах Південної Європи є централізованою, формується на державному рівні і реалізується, насамперед, державою. Мета молодіжної політики – посилення участі молоді у громадських організаціях, загалом у суспільному житті. В сучасних умовах країни, що мають субінституціоналізовану (централізовану) модель державної молодіжної політики, намагаються сприяти розвитку громадянського суспільства, посилити участь молоді в громадському житті на основі розвитку самоврядування та широкої соціальної інтеграції [9, с. 99].

Домінуючі світові моделі державної молодіжної політики – неоконсервативна, ліберальна (поширена в США) і соціал-демократична (поширена у більшості країн Європи). Відмінність у моделях у першу чергу зумовлюється особливостями здійснення соціальної політики в окремій країні.

Неоконсервативна модель ґрунтується на створенні рівних умов для максимальної самореалізації людини, соціальної підтримки тих, хто самостійно нездатний вирішити свої проблеми. Ця модель передбачає, що держава в першу чергу надає соціальну допомогу тим групам молоді, що її потребують, таким чином надаючи «рівні шанси». Отже, неоконсервативна модель державної молодіжної політики передбачає державне регулювання молодіжних проблем у мінімальному обсязі.

Соціал-демократична модель ґрунтується на патерналістських засадах турботи про всіх, від держави очікується підтримка і захист. Вона передбачає, що держава бере на себе відповідальність за вирішення майже всіх проблем молоді [9, с. 100]. Соціально-демократична модель ставить небагато вимог до молодої людини в самостійній реалізації життєвих планів.

Порівняння основних моделей державної молодіжної політики як у Європі, так і США показує, що вони мають однакову основну мету – це успішна адаптація молоді до нинішніх умов суспільного життя (рис. 1).

Висновки. Молодь перебуває на тому етапі життя, коли формується особистість, відбувається становлення індивіда як члена суспільства. Це відрізняє молодь від інших соціальних спільнот. Важлива характеристика, що об'єднує молодь в одну соціально-демографічну групу, це її інтереси. Такими спільними інтересами є освіта, працевлаштування, фінансове забезпечення тощо. Вагому роль для багатьох молодих людей має соціальний статус.

Соціальний розвиток молодої особи – це динамічний процес зміни соціальної ролі, соціального статусу в економічній, політичній, соціальній сфері суспільства, який в значній мірі обумовлюється державним регулюванням, державною політикою щодо молоді.

Завдання держави – допомогти реалізувати власні цілі кожній молодій людині, сприяти її соціальній мобільності.

Соціальна мобільність – це зміна соціального статусу особи, перехід індивідів з одних соціальних груп і страт в інші. Відповідно, соціальна мобільність молодої особи це зміна її соціального статусу, перехід до інших соціальних груп і страт. Соціальна мобільність пов'язана з економічними можливостями переміщення особи.

Державна політика щодо соціальної мобільності молоді – комплексна діяльність держави в інтересах молоді, метою якої має бути створення необхідних правових, економічних та організаційних умов та гарантій для соціального та професійного становлення молодих членів суспільства, їх трудової та економічної самореалізації у бажаній для них сфері, гарантованій законом участі у політичній і державно-управлінській діяльності. Вона має стати одним з пріоритетних напрямів діяльності держави.

В Україні державна молодіжна політика протягом останніх двадцяти років є об'єктом дослідження багатьох учених, як молодих, так і маститих. Як правило, вони присвячують свої дослідження окремим аспектам молодіжної політики. Аналіз наукових праць, присвячених державній молодіжній політиці в Україні, свідчить, що незважаючи на значну кількість наукових робіт, проблеми механізмів цієї політики щодо соціальної мобільності молоді не ставилися. Відкритим залишається питання формування цієї політики і на законодавчому рівні.

Вважаємо, що взірцем для України є досвід розробки та реалізації державної молодіжної політики у Німеччині. Модель державної молодіжної політики в цій країні включає сучасне законодавство і розумне (стримане) втручання держави в інтереси та проблеми молоді. Влада надає державну допомогу тим молодим людям, які її потребують, і заохочує молодих людей самостійно вирішувати свої проблеми.

Список літератури:

1. Артеменко І. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації молодіжної політики. : дис. … канд. наук з держ. управління : 25. 00. 01. Дніпро, 2017. 254 с.
2. Безрук О. Проблемне поле політичної мобільності: теоретичний аспект. 2012. С. 27–32.
3. Васильєв А. Конвергенція моделей реалізації державної політики, спрямованої на молодь . *Публічне управління: теорія та практика.* 2013. № 3. С. 205–209.
4. Гавловська А. Правовий механізм формування та реалізації державних молодіжних програм: теоретико-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 20 с.
5. Гайванович І. Молодіжний рух України: тенденції та перспективи розвитку. *Молода нація: альманах: Спецвипуск.* Київ, 2000. С. 115–121.
6. Донченко Т. Основні моделі державної молодіжної політики: закордонний та вітчизняний досвід : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ. № 18/19, 2009. С. 126–133.
7. Жук М. Державна молодіжна політика в Україні: термінологічний аналіз. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління.* 2014. № 3. С. 168–178. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_3_21 (дата звернення: 19.04.2014).
8. Канавець М. Вплив молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики України : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25. 00. 01. Київ, 2009. 20 с.
9. Кожушко Н. Теоретико-методологічні засади формування моделей державної молодіжної політики (державно-управлінський аспект). Збірник наукових праць. 2014. № 41. С. 97–102.
10. Кулик О. Особливості управлінської діяльності у сфері молодіжної політики в місті Києві : автореф. дис. .. канд. наук з держ. упр. : спец. 25. 00. 02. Київ, 2011. 22 с.
11. Метьолкіна Н. Механізми формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні : дис. ... канд. наук : 25.00.02. 2009. URL: https://mydisser.com/ua/catalog/view/386/822/17511.html (дата звернення: 19.04.2014).

ОБОБЩЕНИЕ МИРОВОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СОЦИАЛЬНОЙ МОБИЛЬНОСТИ МОЛОДЕЖИ

В статье указано, что молодежь является особой социально-демографической группой, которая отличается возрасту, социально-психологическими признаками, образом жизни, особым социальным положением в обществе, и наряду с этим, внутренне неоднородна, характеризуется значительным потенциалом относительно изменений, социальной динамичностью и мобильностью.

Определено, что государственная молодежная политика – это механизм, с помощью которого государство осуществляет взаимоотношения с молодежью, способствует реализации ее запросов, способностей и потребностей.

Считаем, что образцом для Украины опыт разработки и реализации государственной молодежной политики в Германии. Модель государственной молодежной политики в этой стране включает современное законодательство и разумное (сдержанное) вмешательство государства в интересы и проблемы молодежи.

Отмечено, что в настоящее время различия в моделях молодежной политики в странах Европы несколько нивелированы, произведено общие подходы к включению молодежи в политической, экономической и общественной жизни. Отмечено, что молодежная политика в Европейском союзе связана с привлечением молодых людей в демократические институты, в систему управления ЕС.

Ключевые слова: *молодежь, социальная мобильность, молодежная политика, государственное управление молодежной политикой, модели молодежной политики.*

GENERALIZATION OF THE WORLD EXPERIENCE OF THE STATE POLICY OF YOUTH SOCIAL MOBILITY

The article states that young people are a special socio-demographic group that is distinguished by its age, socio-psychological characteristics, lifestyle, a special social situation in society, and besides it, internally heterogeneous, characterized by significant potential for change, social dynamism and mobility.

It is determined that state youth policy is a mechanism by which the state carries out relations with the youth, promotes realization of its requests, abilities and needs.

We believe that the example for Ukraine is the experience of developing and implementing the state youth policy in Germany. The model of state youth policy in this country includes modern legislation and reasonable (discreet) state interference in the interests and problems of youth.

It is stressed that at present the differences in models of youth policy in the European countries are somewhat leveled, and the common approaches to the inclusion of young people in political, economic and public life are developed. It is noted that youth policy in the European Union is connected with the involvement of young people in democratic institutions, in the EU management system.

Key words: *youth, social mobility, youth policy, public management of youth policy, models of youth policy.*

УДК 351:379.85:39(477)
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/07

Гаврилюк А.М.
Київський національний університет культури і мистецтв

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: СОЦІОГУМАНІТАРНИЙ КОНТЕКСТ

У статті охарактеризовано особливості використання програмно-цільового підходу до реалізації державної регіональної політики в сфері туризму. Проведено аналіз його застосування під час розроблення обласних програм розвитку туризму. Вказано на актуальність змістовного наповнення програмних документів базовими соціогуманітарними цінностями.

Ключові слова: *державна регіональна політика, соціогуманітарні напрями розвитку туризму, програмно-цільовий підхід, програми розвитку туризму.*

Постановка проблеми. Міжнародний досвід засвідчує, що держава здійснює регуляторний вплив на розвиток усіх суспільних сфер, зокрема туризму. Саме державні інституції опосередковано впливають на функціонування установ, які забезпечують надання туристичних послуг. Від рівня державної підтримки залежить загалом стан і перспективи розвитку туризму в країні. Вироблення та реалізація державної політики у відповідній сфері здійснюється через застосування механізмів, інструментів, принципів, методів регуляторного впливу. Зміст формується чітко виокремленими цілями, пріоритетами розвитку, поставленими завданнями, які розробляються та втілюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадськістю, іншими зацікавленими суб'єктами.

Нині в Україні досить активно та дієво застосовується програмно-цільовий підхід до регіонального розвитку туризму. Змістовне наповнення програм розвитку туризму спрямовується на врахування локальних ресурсних можливостей території, особливостей наявного економічного, соціального, інформаційного, кадрового потенціалу тощо. У більшості областей України на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування розміщуються відповідні рішення про затверджені програмні документи та заходи з їх реалізації.

Однак із науково-практичного погляду бракує комплексного аналізу чинних програм розвитку туризму в регіонах, залишається малодослідженим цей аспект у галузі науки «державне управління» та суміжних до туризму суспільних сферах; не застосовується принцип кооперації та координації під час розроблення програм у межах країни; в окремих випадках деструктивною є взаємодія між представниками місцевої влади, бізнесу та громадськості, що не дає змоги задіювати наявні ресурсні можливості під час реалізації програмних документів; неефективно здійснюється інформаційний супровід виконання планів заходів; дуже вузьким є предметне поле соціогуманітарних цінностей розвитку туризму, що визначає можливості реалізації конституційних прав громадян, особливостей формування локальної туристичної ідентичності тощо. Ці та інші чинники вказують на затребуваність, актуальність і практичну спрямованість статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроб охарактеризувати сутність державної політики у сфері туризму та особливості її державного управління та державного регулювання є немало. Вони піднімаються вченими з різних галузей знань, серед них: Л. Бухаріна, П. Гаман, Ю. Гурбик, Ю. Гуслякова, Л. Давиденко, Л. Донченко, О. Мельниченко, А. Чечель, С. Шаптала, В. Шведунта інші.

Однак думки вчених розділяються, коли йдеться про реалізацію державної політики у сфері туризму із застосуванням механізмів, інструментів, методів, принципів державного управління та державного регулювання.

Враховуючи те, що метод є засобом досягнення поставленої мети, ряд науковців, серед яких О. Воробйова, І. Дишловий, Е. Щепанський, С. Нездоймінов, С. Харічков та інші, вважають, що розвиток сфери туризму в Україні здійснюється через застосування програмно-цільового методу.

На думку Т. Чичкалюк, саме метод використовує сукупність прийомів і засобів дії на господарюючі суб'єкти сфери рекреації та туризму, а тому вони зорієнтовані на постановку цілей і завдань, конкретизацію виконавців і забезпечення контролю за кінцевим результатом [8, с. 135].

Зокрема, І. Щепанський уважає, що програмно-цільовий метод державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери здійснюється через використання як прямих заходів управління процесами та суб'єктами, так і побічних заходів регулювання ринкових відносин [9, с. 11].

Вчений І. Дишловий убачає в програмно-цільовому методі сукупність інструментів управління розвитком рекреаційно-туристичних регіонів, використання яких забезпечує формування державної політики сталого розвитку регіонів через реалізацію конкретних програм [1, с. 77].

Як бачимо, серед учених немає одностайності щодо визначення чітких меж застосування програмно-цільового підходу до державного управління та державного регулювання сфери туризму. Більшість із них схиляється до того, що саме метод (у нашому дослідженні програмно-цільовий) є одночасно й інструментом, і механізмом розвитку та реалізації державної політики.

Як доказ цього Т. Сосова програмно-цільовий підхід вважає органічною єдністю чітко структурованої і змістовної частини програми як інструменту з формування і використання організаційного і фінансового механізмів її реалізації та контролю за виконанням [7, с. 73].

Спираючись на ці наукові позиції, схиляємось до думки, що програмно-цільовий підхід є значно ширшим у застосуванні, ніж програмно-цільовий метод. Він може використовуватися на різних організаційних рівнях і реалізується відповідно до пріоритетних цілей економічного, соціального, науково-технічного розвитку регіону, узгоджуватись із загальнодержавними пріоритетами і включає розроблення програм з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів та організаційних заходів їх досягнення.

Однак і досі науковий інтерес до виявлення особливостей застосування програмно-цільового підходу під час розроблення програм розвитку туризму є актуальним і потребує конкретизації та більш ретельного дослідження; виступає ефективним засобом розв'язання спектра локальних економічних і соціогуманітарних проблем регіону та є інструментом і механізмом реалізації державної політики з позицій галузі науки «державне управління».

Постановка завдання. З огляду на це **мета статті** полягає в критичному аналізі змістовного наповнення регіональних програм розвитку туризму в Україні та виявленні в них основних соціогуманітарних напрямів реалізації державної регіональної політики у сфері туризму з позицій програмно-цільового підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Закону України «Про туризм» держава регулює відносини у сфері туризму через формування державної політики та виконання державних програм, розроблених на основі показників розвитку. За більш як 27 років незалежності в Україні була реалізована лише одна цільова програма розвитку туризму на загальнодержавному рівні, яка фінансувалася упродовж 2002–2010 років.

Практичне втілення, зокрема, мали лише програми розвитку туризму на рівні окремих областей і районів. Вони враховували основні цілі державного регулювання, спрямовані на забезпечення конституційних прав громадян України на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав; збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорону культурної спадщини та довкілля; врахування державних і громадських інтересів під час планування та забудови територій; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів і малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг щодо цих категорій осіб [6].

Згідно зі ст. 119 Конституції України «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку <…>, підготовка та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів» покладається на місцеві органи влади [2].

Нині в Україні досить активно та дієво застосовується програмно-цільовий підхід до регіонального розвитку туризму. За слушним зауваженням І. Дишлового, це «сприяє методичній та практичній значущості під час вирішення економічних і соціокультурних проблем <…> в чітко окреслених географічних межах, де природні, економічні і соціальні компоненти утворюють певну цілісну систему» [1, с. 7].

Програмно-цільовий підхід у більшості наукових досліджень трактується як механізм державного управління розвитком різних сфер, що забезпечує застосування відповідних управлінських технологій: планування, прогнозування, програмування, моніторингу, оцінювання, а також методів і засобів досягнення цілей і вирішення програмних завдань на основі дотримання принципів і вимог до предметної сфери застосування.

Побудова програм здійснюється через дотримання окремих елементів її структури, яка складається зі вступу, характеристики актуальних проблем, паспорту, основних понять і термінів, мети

і завдань, основних шляхів вирішення, строків та етапів реалізації, системи програмних заходів та очікуваного соціально-економічного результату.

Серед науковців немає одностайної думки щодо трактування програмно-цільового підходу до формування регіональних програм соціально-економічного розвитку. Більшістю акцентується увага на взаємозв'язок цілей, завдань і ресурсів, необхідних для їх реалізації, що втілені в одному програмному документі. На практиці більшістю розробників здійснюється дотримання такої логічної схеми використання понять: «проблема – мета – система заходів (управлінських рішень) – цільовий розподіл ресурсів».

Змістовно програми варто розглядати як комплекс локалізованих у часі та просторі конкретизованих заходів, що зорієнтовані на досягнення чітко визначених цілей соціально-економічного розвитку території.

Ретельний аналіз нормативно-правових актів, які регулюють розвиток сфери туризму в різних регіонах України, засвідчив те, що туризм є перспективним напрямом соціально-економічного зростання територій, інструментом покращення добробуту місцевих жителів, пріоритетом збалансованого розвитку територіальних громад, в окремих регіонах країни ще й проявом формування світоглядних засад локальної ідентичності тощо.

Під час пошуку в мережі Інтернет на офіційних веб-сторінках органів місцевого управління (обласних рад та обласних державних адміністрацій) не завжди виявлялися відповідні рішення про наявність у регіонах програмних документів. Це наводить на думку або про недотримання чинного законодавства про оприлюднення відповідних рішень, або про приховування результатів виконання плану заходів щодо їх реалізації та іншу професійну недоброчесність («не зробили», «не виконали», «не відслідкували» тощо).

Попри це, з урахуванням встановлених комунікативних контактів іншими засобами зв'язку (телефон, соціальні мережі, електронна пошта) вдалося проаналізувати наявний стан програмних документів в усіх областях України. Результати засвідчили про те, що умовно їх можна об'єднати в чотири групи.

Перша група складається з двох підгруп. Перша підгрупа першої групи – це цільові програми розвитку туризму, серед яких: обласна цільова програма розвитку туризму в Чернігівській області та комплексна регіональна цільова програма розвитку туризму в Івано-Франківської області. Контекст «цільова» означає планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, гнучкість у прийнятті управлінських рішень, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективних витрат бюджетів територіальних громад, задоволення суспільних і соціальних потреб споживачів послуг [3].

Друга підгрупа першої групи об'єднує програми: розвитку туризму (Вінницька, Дніпропетровська, Рівненська, Тернопільська, Черкаська, Чернівецька області), туризму та курортів (Закарпатська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Херсонська області), туризму та рекреації (Волинська обл.), рекреаційно-туристичного комплексу та туризму (Запорізька обл.), туризму та туристичної інфраструктури (Київська обл.); туризму, курортів і рекреації (Львівська обл.), сталого розвитку туризму (Сумська обл.); культури, туризму та охорони нерухомої культурної спадщини (Харківська обл.).

Друга група – це стратегії розвитку регіонів, в яких туризм визначено однією з операційних цілей стратегічного плану. Серед них: Стратегія розвитку Житомирської області на період до 2020 р., Розділ 5. «Формування стратегічних напрямів туризму в Житомирській області», Операційна ціль 4.1. Розвиток внутрішнього туризму та Стратегія розвитку Кіровоградської області на період до 2020 р., Напрям 2 В. «Розвиток сучасної індустрії послуг як основи постіндустріального поступу», Стратегічний пріоритет 2. «Забезпечення стабільного розвитку туристично-рекреаційного комплексу області».

Третя група вказує на відсутність в областях на поточний момент (березень 2019 р.) програм розвитку туризму (Хмельницька обл.) або їх термін дії завершено у 2018 р. (Донецька обл.).

Четверта група документів об'єднує програми, які відсутні на веб-сторінках органів місцевого управління, однак у мережі Інтернет є доступними плани заходів з їх реалізації (Луганська обл.) [4].

Представлений перелік засвідчує те, що органами публічної влади на місцях здійснюються заходи щодо розроблення та реалізації програм розвитку туризму. Їх назви та змістовне наповнення визначаються ресурсними можливостями території та механізмами, інструментами, технологіями впровадження. Загалом, можна констатувати, що, попри відсутність загальнодержавної цільової програми розвитку туризму, нині стратегічний акцент зроблено на можливості регіонального забезпечення фінансовим, матеріальним, кадровим, інвестиційним, інноваційним, маркетинговим потенціалом території. Такі можливості туристичні регіони отримали завдяки децентралізації та багатовекторному публічно-приватному партнерству.

В основу методології розроблення програмних документів покладено міжнародну та вітчизняну правову базу. Бачимо, що під час побудови регіональних стратегій розвитку використовувалось законодавство Європейського Союзу, яке знайшло своє відображення в структурі та змістовному наповненні локальних нормативно-правових актів. Стратегія є основною для розроблення щорічних програм соціально-економічного розвитку територій, цільових галузевих програм, зокрема сфери туризму, а тому спрямовані на її цілі та завдання, гармонізацію, визначення потреб у фінансуванні тощо.

В основу розроблення програм розвитку туризму покладено закони України «Про туризм», «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», а також Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, Стратегію розвитку туризму і курортів на період до 2026 року (далі – Стратегія), ряд інших нормативно-правових актів.

Базовим документом, в якому визначено основні напрями побудови регіональних програм, стала Загальнодержавна стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. Серед напрямів – «Безпека туристів», «Нормативно-правова база туризму та курортів», «Маркетингова політика розвитку туризму та курортів України», «Розвиток людських ресурсів». Для кожного з напрямів виокремлена стратегічна мета, яка узгоджується з основними цілями, завданнями та очікуваними результатами регіональних програмних документів, переліком визначених проблем (на розв'язання яких спрямовуватимуться необхідні ресурси), засобами контролю за виконанням.

Наразі програма розвитку сфери туризму в окремо визначеній місцевості (області, районі, місті, селищі, селі) є результатом сформованих цілей і завдань, які відповідно до ресурсних можливостей території спрямовані на розвиток дотичних сфер і галузей за кошти місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, дозволених чинним законодавством України упродовж чітко встановленого терміну.

За результатами проведених аналітичних досліджень виявлено такі ключові напрями змістовного наповнення програм, що концентрується в здатності вирішувати на рівні регіонів завдання щодо: формування в усіх без винятку областей стійких конкурентоспроможних туристичних продуктів; реалізації активної маркетингової політики їх просування, спрямованої на задоволення широкого спектра споживацьких туристичних послуг; розвитку та підтримки різних видів туризму залежно від наявної ресурсної бази, особливо сільського зеленого; створення мережі туристично-інформаційних центрів та інших осередків промоції місцевості; розбудови туристичної інфраструктури та іншого.

Однак гостро в масштабах країни стоїть питання про підтримку на рівні регіону соціогуманітарних аспектів розвитку території засобами туризму. Це – своєрідний «гордіїв вузол» національного туризму, який намагаються розв'язати лише окремі регіони. І це невипадково, адже головний юридичний документ сфери туризму – вищезгадана Стратегія, – прийнятий у 2017 р., не заклав ціннісного бачення розвитку вітчизняного туризму. Тому доречно вказати на ключові соціогуманітарні пріоритети, які прописані в регіональних програмах розвитку туризму. Звернемося до них.

Серед усіх областей України лише у програмі розвитку туризму Чернівецької області туризм визнано соціальним інститутом держави, який з урахуванням його теоретико-практичного тлумачення варто розглядати як засіб формування духовно-моральних рис особистості, спосіб задоволення її соціальних потреб у пізнанні навколишнього світу, навчанні, відпочинку, оздоровленні, релаксації, лікуванні, розвагах тощо.

На особливу увагу заслуговують питання щодо виокремлення ціннісних засад туризму як фактора підвищення рівня суспільної свідомості, історико-культурної обізнаності, локальної ідентичності, патріотичних почуттів, національної пам'яті, консолідації та суспільної злагоди.

Ці аспекти знаходять своє відображення в програмних документах Харківської, Чернівецької, Івано-Франківської, Рівненської, Миколаївської областей. Враховуючи потреби сьогодення, Житомирщина сміливо пропонує в регіоні розвивати новий вид туризму – світоглядний.

Наведені вище аргументи в умовах війни з Російською Федерацією потребують доступних важелів впливу на формування прозорої, не викривленої суспільної свідомості, історико-культурної обізнаності та створюють ідеологічний захист населення на територіях, що знаходиться у зоні ризику.

Ключовою у цьому сенсі є можливість на рівні регіону забезпечувати належні умови для фінансування, розвитку та підтримки соціального туризму, як зазначено в програмі розвитку туризму та курортів Миколаївщини, та виділено для людей з особливими потребами в програмах Закарпатської, Харківської, Житомирської, Чернівецької, Івано-Франківської областей та планах заходів з їх реалізації в Луганській області.

Загалом, соціогуманітарний складник регіональних програм розвитку туризму потребує кон-

кретизованого прояву в межах всієї країни. Однак нині маємо лише поодинокі втілення серед регіональних програмних документів.

Висновки. За підсумками проведеного дослідження можемо говорити про те, що застосування програмно-цільового підходу до реалізації державної регіональної політики у сфері туризму є свідченням позитивних процесів децентралізації, які дають змогу визначати та використовувати можливі фінансові ресурси для розвитку локальних пріоритетів; розширювати права органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень, сприяти активізації резервів економічного зростання територій.

Застосування програмно-цільового підходу до управління та розвитку сфери туризму в регіонах є свідченням використання комплексу методів, зорієнтованих на відбір і систематизацію цілей і завдань соціально-економічного, інноваційно-інвестиційного, екологічного змісту, вирішення яких пов'язане з досягненням локальних ресурсних можливостей і видимих пріоритетів у чітко визначений час.

Однак у нагальній найближчій перспективі для всіх без винятку областей мають бути задіяні приховані та досі не використані локальні туристичні ресурси соціогуманітарного розвитку, які здатні закласти основи ментально-ціннісної парадигми виховання, просвіти та навчання місцевого населення й визначати стратегічні пріоритети державної регіональної політики у сфері туризму. Серед них – поглиблення історико-культурної обізнаності, поліетнічної згуртованості, внутрішньодержавної інтеграції, мандрівної активності, туристичної мобільності тощо. Це загалом і визначатиме майбутні перспективні напрями подальших наукових досліджень.

Список літератури:

1. Дишловий І. Програмно-цільовий метод як інструмент управління розвитком рекреаційно-туристичних регіонів : зб. наук. пр. Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2010. Вип. 41. С. 77–88.
2. Конституція України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2% D1%80 (дата звернення: 24.04.2019).
3. Маркович Г. Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних територіальних громад: https://decentralization.gov.ua/news/3906/(дата звернення: 24.04.2019).
4. Місцеві органи влади. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog (дата звернення: 24.04.2019).
5. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. №168-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-%D1%80 (дата звернення: 24.04.2019).
6. Про туризм : Закон України, прийн. 15 верес. 1995 р. зі змінами та доповненнями. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2% D1%80 (дата звернення: 24.04.2019).
7. Сосова Т. Застосування програмно-цільових підходів у сфері інноваційної діяльності в Україні. *Международный научный журнал.* 2016. № 5. С. 72–75.
8. Чичкалюк Т. Застосування програмно-цільового методу як ефективного інструменту управління розвитком рекреаційно-туристичного регіону. *Вісник Черкаського університету.* 2015. № 12 (345). С. 133–136.
9. Щепанський Е. Програмно-цільовий метод державного регулювання розвитком туристично-рекреаційної сфери. *Університетські наукові записки.* 2017. № 64. С. 10–22.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В УКРАИНЕ: СОЦИОГУМАНИТАРНЫЙ КОНТЕКСТ

В статье охарактеризованы особенности использования программно-целевого подхода к реализации государственной региональной политики в сфере туризма. Проведен анализ его применения при разработке областных программ развития туризма. Указано на актуальность содержательного наполнения программных документов базовыми социогуманитарными ценностями.

Ключевые слова: *государственная политика в сфере туризма, социогуманитарные ценности, программно-целевой подход, программы развития туризма.*

TARGET-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC REGIONAL POLICY IN THE SPHERE OF TOURISM IN UKRAINE: SOCIO-HUMANISTIC CONTEXT

The article describes the peculiarities of the use of the target-oriented approach to the implementation of the state regional policy in the field of tourism. An analysis of its application in the development of regional tourism development programs was conducted. It is indicated on the relevance of the content of the program documents with basic socio-human values.

Key words: *state regional policy, socio-humanitarian directions of tourism development, program-targeted approach, tourism development programs.*

УДК 005:352/354:007
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/08

Горбата Л.П.
Національний університет біоресурсів і природокористування України

ДІЯЛЬНІСТЬ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ

У статті досліджено інформаційне забезпечення управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, проаналізовано роботу органів публічного управління щодо інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю. Проаналізовано роботу органів публічного управління з питань інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю. Виокремлено та узагальнено основні завдання структурних підрозділів органів публічної влади щодо забезпечення їх інформаційної відкритості. Визначено основні функції управління інформаційною політикою в регіоні. Розроблено практичні рекомендації в частині вдосконалення ефективності та результативності виконання функцій з інформаційного забезпечення роботи місцевих органів публічної влади.

Ключові слова: *інформаційна відкритість, інформація, інформаційне забезпечення, органи публічної влади, місцеві ради, інновації.*

Постановка проблеми. Сьогодні зростає значення ефективного зворотного зв'язку між органами публічної влади та громадськістю. Для його оптимізації необхідна розроблення і використання низки методів, прийомів і засобів зв'язків із громадськістю, метою яких є встановлення стійкого діалогу між органом влади та громадою, врахування та цілеспрямоване формування громадської думки, розвитку громадянської співучасті у життєдіяльності територіальної громади та зростання довіри до органів публічної влади й управління та адміністрування загалом.

Недоліки системи інформаційного забезпечення органів публічної влади унеможливлюють ефективне та вчасне обґрунтування конкретних напрямів суспільного розвитку, а тому зростає ймовірність хибних управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Праця безпосередньо пов'язана із науковими дослідженнями кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України, які здійснюються у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні» (ДР №118U100146).

Низка проблем інформаційного забезпечення органів публічної влади висвітлювалася у працях В. Бакуменка, Л. Донець, В. Дорофієнка, Я. Клейнера, Г. Климовицької, Т. Куценко, В. Степанова та інших науковців. Зокрема, Р. Абдеєв, Т. Дейнека, О. Іванов зауважують, що на сучасному етапі відсутнє чітке розуміння державної інформаційної політики взагалі й регіональної інформаційної політики зокрема, не вирішується питання створення дієвого інформаційного забезпечення органів публічної влади. До розроблення поставленого у статті завдання долучилися А. Дуда, О. Карпенко, А. Ліпенцев, Є. Нужний, О. Орлов, М. Пахнін, В. Степанов, В. Тронь, П. Шпига та інші дослідники.

Серед зарубіжних науковців розробленню питань удосконалення функцій і організаційної структури зв'язків із громадськістю велику увагу надавали Г. Брум, Ф. Буарі, Дж. Груніг, Д. Карб, М. Кольєр, Л. Матра, М. Менчер, К. Спайсер, М. Томас, Р. Харлоу, Р. Хіт. Зв'язки з громадськістю на мікрорівні з погляду соціального підходу вивчали С. Банкс, Н. Дензін, Р. Пенман, Л. Путман та інші.

Хоча науковці, теоретики та практики зробили вагомий внесок у формування теоретико-методологічних основ інформаційної діяльності органів влади, проте наукове розроблення не має системного характеру організаційного складника в інформаційно-комунікативній діяльності органів публічної влади, недосить дослідженими залишились окремі аспекти інформаційної стратегії її органів. Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань публікації.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз діяльності інформаційно-комунікативних підроз-

ділів виконавчих органів місцевих рад, визначення їх функції та особливостей організації.

З огляду на це поставлено такі завдання:

– виокремити та узагальнити основні завдання структурних підрозділів органів публічної влади для забезпечення їх інформаційної відкритості;

– проаналізувати особливості діяльності інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів місцевих рад;

– на прикладі інформаційного підрозділу Ірпінської міської ради з'ясувати результативність його діяльності в контексті інформаційної відкритості та готовність до впровадження інноваційних підходів у організацію його роботи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «інформаційна політика» розглядається як певна сукупність дій, що вміщує зусилля з управління, контролю і сприяння процесам розвитку інформаційних відносин в Україні [8, с. 9]. Політичне, економічне й соціальне становище певної території чинить вплив на вибір принципів інформаційної політики.

В Україні тривалий час ведеться робота зі становлення системи якісного інформаційного забезпечення органів влади як у державному, так і в місцевому аспектах. Низка законодавчих і нормативно-правових актів визначає механізми використання інформаційно-комунікаційних технологій, спрямованих на розширення каналу взаємодії держави та громадянського суспільства.

Ми погоджуємося з думкою І. Грищенко, що необхідно «знищувати всі перепони на шляху комунікації та заохочувати активний, безперервний інформаційний обмін про потреби, спостереження, очікування і пропозиції всіх членів» територіальної громади і місцевих органів влади [3, с. 282].

Основними функціями управління інформаційною політикою в регіоні, які здійснюють місцеві органи виконавчої влади, є моніторинг, аналіз, планування, організація, регулювання, контроль [7, с. 10].

Виникає потреба формування інформаційної системи управління, куди входить низка заходів і процедур, спрямованих на забезпечення керівництва системи управління інформацією. Вона є необхідною для прийняття рішень управлінським апаратом [1]. В. Авер'янов виділяє такі підходи до створення інформаційної системи управління, зорієнтовані на: 1) реалізацію інформаційних потоків; 2) аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, на побудову мережевих моделей; 3) поділ інтегрованої інформаційної системи на низку підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи циклу управлінських рішень [1].

Інформаційне забезпечення на рівні регіону слугує здійсненню інформаційного супроводу діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Можливість створення інформаційно-комунікативних підрозділів органів публічної влади прямо передбачена Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» [1]. Відповідно до статті 6 цього Закону інформаційно-комунікативні підрозділи в системі виконавчих органів рад можуть мати різноманітні форми: інформаційне управління, інформаційно-аналітичну службу, прес-службу, прес-центр, управління чи центр громадських зв'язків, прес-бюро, апарат прес-секретарів тощо. Назва може бути різною, але завдання однакові: збір, аналіз, обробка та оперативне надання інформації засобам масової інформації. Законом визначено, що для інформування про діяльність органів місцевого самоврядування відповідні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації: 1) випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; 2) проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; 3) підготовка і проведення теле- і радіопередач; 4) забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів місцевого самоврядування; 5) створення архівів інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; 6) інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України [6].

Виконання функцій планування, організації, регулювання, моніторингу, аналізу та контролю в частині інформаційного забезпечення діяльності місцевих органів публічної влади передбачає таке:

– інформаційний супровід – здійснення системи ідеологічної або інформаційно-пропагандистської діяльності;

– інформаційну підтримку – надання допомоги в одержанні конфіденційної інформації вищим посадовим особам і органам державної влади, яка необхідна для здійснення ними посадових обов'язків;

– інформаційне обслуговування – виявлення й задоволення спеціальними структурами актуальних інформаційних потреб органів публічної влади;

– інформаційну допомогу – надання своєчасної і кваліфікованої допомоги державним органам у доступі до необхідних інформаційних ресурсів для вирішенням складних завдань формування та реалізації державної політики;

– інформаційний вплив через виробництво, поширення й використання спеціальної інформації спричиняти вплив на різні об'єкти, процеси і явища для вирішення політичних завдань держави;

– інформаційну боротьбу як форму політичного суперництва у вигляді комплексу погоджених за метою, місцем і часом заходів, що спрямовані на досягнення інформаційної переваги;

– інформаційне консультування – надання консалтингових послуг, експертних оцінок, розроблення рекомендацій і пропозицій для вирішення проблем у процесах інформаційно-комунікаційної взаємодії влади і громади;

– інформаційну логістику – управління інформаційними потоками у процесах забезпечення політичної діяльності [8, с. 9].

Застосування е-врядування передбачає: забезпечення повного доступу до інформації через Інтернет; створення можливостей для більш зручної комунікації з представниками публічної влади через електронні канали, (заповнювати документи в електронній формі; підвищення підзвітності через збільшення прозорості його рішень; зменшення часу та матеріальних витрат [2].

Але більшість органів публічної влади, на жаль, не мають інформаційного відділу у своїй організаційній структурі. Наприклад, у окремих районах ці обов'язки здійснюють постійні комісії районних рад із питань розвитку місцевого самоврядування, територіального устрою, депутатської діяльності, етики, регламенту, законності та правопорядку, зв'язків із громадськістю та інформаційної політики, а також організаційні відділи виконавчого апарату рад і районних державних адміністрацій. Їх спілкування з громадськістю здійснюється через виїзд фахівців до сільських рад із метою вивчення місцевих проблем і надання консультативно-методичної допомоги [6]. Ці зустрічі допомагають створювати реальне уявлення про інтереси, потреби та сподівання громадян, щоб спільно планувати та втілювати в життя суспільно корисні програми.

Вивчення роботи структурних підрозділів рад по зв'язках із громадськістю свідчить, що вони є ознакою демократичного суспільства. PR виступає важливим інструментом управління соціумом, за допомогою якого влада отримує інформацію про стан суспільства, настрої громадян щодо конкретних проблем і створює підстави для прийняття оптимальних управлінських рішень. Також PR відіграє важливу роль у зміцненні демократії, соціальної взаємодії в суспільстві, формуванні особистості громадянина, зменшенні психологічного напруження.

Інформуючи населення про роботу органів публічної влади, чиновників, PR-структури сприяють формуванню їх привабливого іміджу і надають громадянам змогу зрозуміти, над якими питаннями працює влада, як їх розв'язати, які переваги та недоліки має те чи інше рішення, а також висловити ставлення до роботи влади. Канали зворотного зв'язку доносять думки й оцінки громадськості до органів влади, відповідно, впливаючи на ухвалення управлінських рішень.

Аналіз PR висвітлив загальний недолік: діяльність інформаційних відділів здебільшого не має системного характеру. PR-кампанії часто короткострокові, розраховані на одноразовий вплив, а функції служби зв'язків із громадськістю здебільшого зводяться до інформування населення, реклами й спіндокторингу. У період становлення публічної політики в Україні фахівцям у сфері зв'язків із громадськістю найчастіше доводиться займатися висвіленням у ЗМІ дій політиків у позитивному плані. Відсутність системи в роботі з громадськістю спричиняє схематичність діяльності: подія – реакція громадськості – спіндокторинг. У суспільній свідомості сформувалося стійке негативне ставлення до діяльності PR-структур. Зміна схеми діяльності на запропоновану: акція зі зв'язків із громадськістю – подія – бажана реакція громадськості – може спричинити більш довірливе ставлення до роботи інформаційних відділів.

Варто зазначити, що вкрай необхідним є нормативне регулювання доступу до інформації. На часі розвиток засад відкритості й прозорості, визначення реальних механізмів співпраці, залучення громадськості до процесів прийняття рішень, активізації інформування населення [4, с. 32].

Інформаційно-комунікативні підрозділи виконавчих органів місцевих рад готують матеріали та заходи, які умовно поділяються на іміджеві, інформативні та роз'яснювальні. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить норми про те, що рада сама формує структуру апарату виконавчих органів ради. Тому до виняткової

компетенції ради належить створення інформаційного підрозділу, формулювання його назви та обрання організаційної форми.

Так, інформаційний підрозділ виконавчого комітету Ірпінської міської ради був створений відповідно до чинного законодавства 2015 року. Закономірно, що, спеціалізуючись на зв'язках із громадським середовищем, інформаційний підрозділ тісно співпрацює з різними інформаційними ресурсами, зокрема інформаційними матеріалами ЗМІ, політичних партій, громадських організацій та інституцій. Це не лише підрозділ вивчення зворотних зв'язків, а насамперед основним видом інформаційної роботи є ретрансляція посилів, інформації органу самоврядування, його посадових осіб, інформування про ініціативи органу публічної влади, про розроблення, які ним ведуться тощо. Інформаційний відділ працює над ефективною комунікацією всередині апарату органу місцевого самоврядування, суб'єктом якої він є. У цьому контексті важливим є розпорядження міського голови, яким передбачено періодичне надання інформації до інформаційного підрозділу про діяльність інших структурних підрозділів апарату органу місцевого самоврядування. Також діяльність відділу інформаційного забезпечення виконавчого комітету Ірпінської міської ради чітко та недвозначно регламентована внутрішніми документами. Відповідно до статті 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішенням Ірпінської міської ради від 26.03.2015 року № 4849-68-VI затверджено Положення про відділ інформаційного забезпечення виконавчого комітету Ірпінської міської ради.

Крім того, визначено відповідальну посадову особу, яка оперативно надає необхідну інформацію на запит інформаційного підрозділу. Також передбачена обов'язкова присутність представників інформаційного підрозділу на засіданнях, нарадах, які проводяться в органі місцевого самоврядування. Дієвим є такий порядок взаємодії підрозділів апарату в інформаційній сфері:

– за власною ініціативою структурні підрозділи Ірпінської міської ради надають до відділу інформаційного забезпечення пропозиції щодо реагування на можливі суспільні виклики;

– щоденно до чітко визначеного часу структурні підрозділи Ірпінської міської ради подають до відділу інформаційного забезпечення експрес-інформації та інші інформаційні матеріали щодо роботи підрозділу над суспільно значимими для територіальної громади проектами, ініціативами тощо;

– на запит начальника відділу інформаційного забезпечення структурні підрозділи Ірпінської міської ради мають у визначений термін надавати інформацію у межах компетенції підрозділу;

– під час надання аналітичної інформації (довідки) термін встановлюється начальником відділу інформаційного забезпечення за погодженням із керівником структурного підрозділу Ірпінської міської ради – виконавцем роботи;

– під час створення певного інформаційного продукту (матеріалу) відділ інформаційного забезпечення має право ініціювати створення експертних і консультативних робочих груп, комісій за участю представників відділу та інших структурних підрозділів Ірпінської міської ради;

– начальник відділу інформаційного забезпечення у межах своїх повноважень може давати рекомендації щодо форми і змісту висвітлення тих чи інших питань із теми прес-конференції (брифінгу).

На основі аналізу інформаційної діяльності органу місцевого самоврядування, а саме виконавчого комітету Ірпінської міської ради, визначено, що відкритість, прозорість і доступність органів влади сприяють збільшенню громадської активності у суспільстві, а це, у свою чергу, зумовлює повноцінний розвиток суспільних відносин і взаємодію громадськості з органами публічної влади на рівні держави.

Для вирішення проблем розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства велике значення надається виконанню Програми сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства в місті Ірпіні, яка буде підтримана фінансово та дасть змогу закріпити на місцевому рівні механізми вдосконалення процесу взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Програма розширить сферу відповідальності місцевих органів влади щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, а також стане стимулом для його інститутів у налагодженні співпраці з органами влади і запровадить відповідальність за результати цієї співпраці.

Ефективність структурного підрозділу з інформаційного забезпечення можна суттєво підвищити завдяки введенню посади прес-секретаря міського голови. Посада існує де-факто, що викликано великим обсягом інформації, яку продукує орган влади, і необхідністю глибшого ознайомлення з нею громади. Є потреба закріпити де-юре введення посади прес-секретаря міського голови. У сучасному інформаційному законодавстві є правовий хаос, який породжений неузгодженістю нормативно-правової бази, її застарілістю тощо.

Висновки. У рамках здійсненого дослідження проаналізовано особливості діяльності інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, на основі чого визначено їх призначення та основні функції (інформаційна, аналітична, комунікативна), а також сформовано низку висновків, зокрема:

– обґрунтовано, що діяльність інформаційно-комунікативних підрозділів є видом управлінської діяльності, яка складається з моніторингу інформації, встановлення тенденцій суспільного розвитку, виявлення сфер інтересів громади, підготовки пропозицій до реагування місцевої влади на суспільні виклики, інформаційно-аналітичний супровід її рішень (прогнозування, планування, підготовка до прийняття), оцінки ризиків і здійснення відповідного методологічного забезпечення;

– на основі аналізу результатів попередніх наукових розвідок і практичного досвіду автора дослідження запропоновано рекомендації щодо формування інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів місцевих рад, а саме:

1) у структурному підрозділі доцільно інтегрувати інформаційно-аналітичну та PR-діяльність, що пов'язано із спільним предметом, суб'єктами та об'єктами їх діяльності, зокрема передусім із взаємодією з таким специфічним громадським інститутом, як засоби масової інформації;

2) у межах структурних одиниць (відділ, сектор, посадова особа) інформаційно-аналітична робота, що стосується процесів зовнішнього середовища, повинна мати розмежування за функціями – на моніторингову, аналітичну, інформаційну;

3) доцільно у структуру органу публічної влади ввести посаду прес-секретаря міського голови, кандидатуру якого подає міський голова і контракт якого закінчується разом із закінченням каденції міського голови, який, однак, може бути продовженим за ініціативи новообраного міського голови. Потреба закріпити де-юре введення посади прес-секретаря міського голови, що існує де-факто, викликана великим обсягом інформації, яку продукує орган влади, і необхідністю глибшого ознайомлення з нею громадськості;

4) варто звернути особливу увагу на якісне кадрове забезпечення інформаційного структурного підрозділу. Його керівником має бути людина авторитетна у громаді й у журналістському середовищі, професійно підготовлена, з відповідною профільною освітою, з досвідом роботи та відповідними компетенціями.

Список літератури:

1. Авер'янов В. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ : Юніверс, 1999. 432 с. URL: http://lawdiss.org.ua/books/135.doc.html. (дата звернення: 18.05.2019).

2. Гнат В. Використання ІКТ для розширення доступу до урядової інформації. *Вісник центру. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень.* 2003. 9 черв. № 191.

3. Грищенко І. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 320 с.

4. Ібрагімова І. Зв'язки з громадськістю як індикатор ефективності державного управління та показник стану громадянського суспільства. *Вісник УАДУ.* 2003. № 2. С. 27–34.

5. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців / К. Рубановський та ін. ; за заг. ред. О. Федорович. ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи». Івано-Франківськ, 2009. 96 с.

6. Карпенко О., Дуда А. Інформаційно-комунікативна діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні. *Ефективність державного управління.* 2017. Вип. 4. С. 133–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_4_16 (дата звернення: 18.05.2019).

7. Корнійчук О. Інформаційна діяльність місцевих органів влади (на прикладі Рівненської та Хмельницької областей) : автореф. дис. … канд. держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2011. 23 с.

8. Таіров А. Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади : автореф. дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2010. 23 с.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ

В статье исследовано информационное обеспечение управленческой деятельности местных органов исполнительной власти, проанализирована работа органов публичного управления по информационному обеспечению связей с общественностью. Проанализирована работа органов публичного управления по вопросам информационного обеспечения связей с общественностью. Выделены и обобщены основные задачи структурных подразделений органов государственной власти по обеспечению их информационной открытости. Определены основные функции управления информационной полити-

кой в регионе. Разработаны практические рекомендации в части совершенствования эффективности и результативности выполнения функций по информационному обеспечению работы местных органов публичной власти.

Ключевые слова: *информационная открытость, информация, информационное обеспечение, органы публичной власти, местные советы, инновации.*

ACTIVITY OF STRUCTURAL DIVISIONS OF BODIES OF THE PUBLIC POWER IN THE CONTEXT OF ENSURING THEIR INFORMATION OPENNESS

In the article information support of administrative activity of local executive authorities is investigated. The work of bodies of public management on information support of public relations is analyzed. The main objectives of structural divisions of bodies of the public power for ensuring their information openness are allocated and generalized. The main functions of management of information policy in the region are created. The practical recommendations regarding improvement of efficiency and effectiveness of performance of functions about information support of work of local bodies of the public power are developed.

Key words: *information openness, information, information support, bodies of the public power, local councils, innovations.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/09

Гребенюк Б.О.
Національний університет біоресурсів та природокористування України

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ, ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті розглядається ефективність взаємодії влади, інститутів держави та громадянського суспільства в протидії корупції. У сфері державного управління склалося два основних підходи до оцінки ефективності. У рамках першого вважається, що концепції ефективності, розроблені в теорії менеджменту, застосовні і для сфери державного управління. Сама ефективність розуміється як «максимізація досягнення мети шляхом використання обмежених нейтральних засобів». Другий підхід розглядає ефективність державного управління в рамках теорії політичного управління. Згідно з цим підходом, що синтезує в собі системний, синергетичний, діяльнісний і біхевіористський підходи, держава і влада повинні розглядатися як особливий рід системи.

Ключові слова: *публічна влада, громадськість, інститути громадянського суспільства, корупція, протидія корупції.*

Постановка проблеми. Оцінки ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави у протидії корупції, вироблення критеріїв ефективності тих чи інших механізмів – проблема дуже складна, принаймні сьогодні. Таку проблему можна пояснити декількома причинами. По-перше, незважаючи на зростаючу останнім часом активність громадянського суспільства в процесі протидії корупції, рівень його інституціоналізації залишається невисоким. Крім того, високий рівень неформальних відносин між секторами призводить до закритості і непрозорості схем взаємодії, виключаючи дослідника з процесу, що перешкоджає розробленню оптимальних критеріїв ефективності.

По-друге, до діяльності інститутів громадянського суспільства щодо протидії корупції як до соціально-орієнтованої, а відповідно, не пов'язаної з отриманням комерційної вигоди, досить важко застосовувати стандартні критерії ефективності, що використовуються в менеджменті і засновані на співвідношенні результату до витрат. Велике значення під час аналізу ефективності відіграють саме соціальні результати. Це вимагає розроблення додаткових критеріїв ефективності та підходів до її аналізу.

По-третє, під час оцінки ефективності механізмів взаємодії суспільства та держави у боротьбі з корупцією насамперед постає питання про те, що вважати результатом тієї чи іншої діяльності і як його виміряти. Наприклад, беручи участь в антикорупційній громадянській освіті, громадська організація проводить ряд публічних заходів (круглих столів, семінарів та інше). Що в такому випадку буде результатом? Кількість проведених заходів або кількість учасників, які їх відвідали? Чи результатом буде формування негативного образу у сприйнятті корупції чи взагалі зниження рівня корупції?

По-четверте, сама по собі оцінка ефективності антикорупційного взаємодії – явище багатоскладове, в тому сенсі, що вона може здійснюватися як на різних стадіях антикорупційної діяльності – від виступу з антикорупційною ініціативою до контролю за антикорупційною політикою держави, так і в контексті безпосередньо самих механізмів участі. Ситуація ускладнюється також комплексною природою самої проблеми ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою представлена в роботах Г. Арендт, М. Джонстона, Р. Клітгаарда, Г. Куріса, Д. Марінової, Дж. Ная, С. Роуз-Екерман, Ч. Тейлора, А. Хайденхаймера, А. Шайо. Найбільш вагомий внесок у дослідження корупції як соціально-політичного явища зробили такі вчені: О. Кальман, М. Камлик, Г. Кохан, О. Михальченко, А. Сафоненко, В. Соловйов, В. Цитряк, А. Чаркіна. У пострадянських країнах, в яких соціальна база та чинники корупції аналогічні українським, проблему корупції та владних зловживань досліджували В. Андріанов, Б. Арутюнян, П. Кабанов, О. Філімонов, М. Шакір'янов та інші науковці.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження способів оцінки ефективності взаємодії

влади, інститутів держави та громадянського суспільства в протидії корупції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наукової літератури свідчить про те, що питання ефективності в комерційному секторі та в разі некомерційних організацій вивчені досить докладно, те саме стосується досліджень ефективності діяльності органів державної влади. Зовсім інша картина в питаннях, пов'язаних із діяльністю державних контрольних структур. Що ж стосується ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави у протидії корупції, то вдалося знайти лише кілька робіт вітчизняних фахівців, до яких були запропоновані можливі варіанти критеріїв для оцінки ефективності антикорупційної взаємодії, а також критерії залучення інститутів громадянського суспільства до цього процесу.

Загальновживаним сьогодні є визначення ефективності як співвідношення результату до витрат. В економіці та менеджменті вже давно працюють стандарти ISO серії 9000:2000, які поділяють ефективність і результативність діяльності. Так, ефективність – це співвідношення досягнутих результатів і використаних ресурсів, а результативність розуміється як ступінь реалізації запланованої діяльності і досягнення запланованих результатів.

А. Язовських е роботі «Ефективність і результативність: філософія або фактор успіху» ввів поняття «економічність». Він виділяє п'ять факторів, які визначають економічну спроможність того чи іншого проекту: запланований результат, ресурси (кадри, фінанси, досвід, знання, контакти); час, протягом якого результат має цінність; впливу та обмеження; узгодженість усіх чотирьох факторів. Отже, згідно з цією моделлю [6]:

– результативність = час / результат;

– економічна обґрунтованість результату = результат / ресурси;

– соціальна виправданість результату = результат / впливи і обмеження.

За логікою А. Язовських, якщо ми досягаємо економічності і реалізуємо її в потрібний час, при цьому задовольняючи інтереси учасників процесу, своєчасно досягнувши накресленого результату, то ми досягаємо ефективності. Слід звернути увагу на одну дуже важливу тенденцію. У цьому підході автор пропонує враховувати факт впливів і обмежень, що виникають у процесі реалізації проекту і визначають в результаті соціальну виправданість результату. Це, як справедливо зазначає А. Сунгуров, відповідає «сучасним уявленням про публічну політику і є хорошим містком для переходу до проблем ефективності державної (публічної) влади» [2, с. 86].

Інший підхід, описаний у роботі А. Сунгурова, широко застосовується в європейських країнах. Він дає змогу деталізувати результати процесу [2, с. 91]:

– Input measures – показники ресурсів на «вході», що характеризують витрати на здійснення діяльності;

– Process measures – показники процесів, що характеризують терміни і нормативи виконання діяльності;

– Output measures – показники результатів, обсяг виконаної роботи;

– Outcome measures – показники ресурсів на «виході», ступінь досягнення цілей і завдань організації і (або) зміна в стані цільової групи споживачів;

– Impact measures – показники впливу, ефект впливу проекту на цільову групу.

Перевага такого підходу полягає в тому, що він враховує довгостроковий показник – ефект впливу проекту на цільову групу, а також оцінює ресурси на «виході», тобто зміни стану всередині цільової групи, що, на мою думку, дуже важливо для оцінки діяльності інститутів громадянського суспільства, особливо у сфері протидії корупції.

Г. Тульчинський, оцінюючи ефективність корпоративних соціальних інвестицій та соціального партнерства, виділяє три види ефективності [5, с. 23]:

– результативність як співвідношення результату і поставленої мети (чим більше результати реалізують поставлені цілі, тим вища ефективність);

– економічність як співвідношення результату до витрат (діяльність ефективна, якщо дає змогу отримати той самий результат із меншими витратами);

– доцільність як відношення цілей і реальних соціальних проблем (ефективна та діяльність, яка вирішує реальні соціальні проблеми).

Крім того, аналізуючи специфіку проблеми ефективності корпоративної соціальної політики, автор вказує на неоднозначний характер оцінки, який може проводитися як мінімум за двома напрямами: ефективність для бізнесу (які плоди принесли витрати для самого бізнесу?) і ефективність для суспільства (як сукупність раніше доступних благ, кількість людей, які їх отримали).

У галузі державного управління сьогодні склалося два основних підходи до оцінки ефектив-

ності: у рамках першого вважається, що концепції ефективності, розроблені в теорії менеджменту, застосовні і для сфери державного управління, а сама ефективність розуміється як «максимізація досягнення мети шляхом використання обмежених нейтральних засобів». Другий підхід розглядає ефективність державного управління в рамках теорії політичного управління. Згідно з цим підходом, що синтезує в собі системний, синергетичний, діяльнісний і біхевіористський підходи, держава і влада повинні розглядатися як особливий рід системи.

Під час оцінки діяльності конкретно некомерційних організацій можна виділити чотири основних підходи: цільова концепція, концепція системних ресурсів, концепція множинності зацікавлених сторін і концепція соціального конструктивізму.

Цільова концепція обґрунтовує ефективність ступенем досягнення поставлених цілей. Друга концепція системних ресурсів трактує ефективність як здатність організації забезпечити необхідні ресурси для її діяльності. Третя концепція говорить про багатоваріантність оцінки ефективності через те, що уявлення про неї у груп інтересів різні і можуть суперечити один одному. Крім того, зацікавлені сторони можуть впливати на ефективність діяльності організації різними методами, аж до маніпуляції громадською думкою за допомогою ЗМІ, що підтверджує концепція соціального конструктивізму.

І. Терентьєва пропонує виділяти три рівні результатів діяльності НКО [4]:

– продукт – те, що конкретні люди отримали від діяльності НКО;

– результат – зміни в результаті споживання продукту: поведінка, рівень добробуту або життя цільової групи;

– ефект – зміни в структурі проблеми (маються на увазі довгострокові, структурні зміни в суспільстві, а не тільки на рівні цільової групи).

Автор також зауважує, що аналіз ефективності діяльності НКО, на відміну від комерційних структур, з цілком зрозумілих причин має дуалістичний характер: важлива не тільки економічна оцінка, але і аналіз соціальних результатів. Оскільки основна мета діяльності НКО – це реалізація суспільно значущих функцій, а зовсім не витяг прибутку, то другий фактор повинен відігравати велику роль під час оцінки.

Що ж стосується ефективності антикорупційної діяльності громадянського суспільства та взаємодії його з державою в зазначеній сфері, то нині цю сферу можна вважати абсолютно невирішеним питанням.

В. Астанін, наприклад, один із небагатьох великих вітчизняних дослідників, що займається питаннями ефективності антикорупційної взаємодії, розкриває проблеми ефективності через виділення деяких критеріїв залучення інститутів громадянського суспільства у процес протидії корупції, до них він відносить зацікавленість у взаємодії, пов'язану з використанням державою ресурсних можливостей інститутів громадянського суспільства, і необхідність у взаємодії [1, с. 6].

Сьогодні безліч НКО займаються виявленням корупційних фактів, тоді як держава, особливо правоохоронні органи, часто ігнорують надану інформацію. Тут ефективність антикорупційної взаємодії може оцінюватися за допомогою моделі «дороги з двостороннім рухом». В. Астанін пише: «Конкретне втілення такого руху виражається в необхідності того, щоб кримінологічно значущі відомості про прояви корупції, що видобуваються інститутами громадянського суспільства, в обов'язковому порядку реалізовувалися у кримінальних справах і справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, у правових актах реагування контрольно-наглядових органів» [1, с. 7].

Ефективність антикорупційної взаємодії громадянського суспільства і держави можна також розглядати в контексті механізмів взаємодії як таких. Величезне значення тут має відкритість діяльності державних органів: мається на увазі якісне забезпечення сайтів органів влади за такими критеріями:

– простота використання механізмів зворотного зв'язку;

– інформативність та оновлення відомостей щодо сфер діяльності;

– участь представників відомства у діалозі із заявниками та оперативне реагування на виявлені причини та умови, які можуть сприяти корупційним правопорушенням;

– наявність спеціальної опції «громадський контроль».

Аналіз ефективності взаємодії ЗМІ з державою може ґрунтуватися не тільки на розголосі фактів корупції, а й на публічному висвітленні результатів реагування на них із боку правоохоронних органів.

Не можна забувати про значущість соціологічних досліджень у вигляді опитування та анкетування громадян, представників громадських орга-

нізацій, політичних партій, ЗМІ. Вони повинні бути спрямовані загалом на визначення:

– дієвості передбачених законом механізмів антикорупційної взаємодії;

– якості інформаційного обміну та зворотного зв'язку за різними напрямами профілактики корупції;

– проблем практики спільних заходів запобігання корупційних правопорушень;

– затребуваних форм участі громадськості у протидії корупції.

Інша група дослідників пропонує оцінювати ефективність антикорупційної взаємодії на всіх стадіях антикорупційної діяльності: від висунення антикорупційних ініціатив до контролю за результативністю державної політики у сфері протидії корупції.

Наприклад, на стадії висунення антикорупційних ініціатив взаємодія може здійснюватися шляхом спільних обговорень на конференціях і «круглих столах». Як зазначають В. Бикеєв, Л. Хайрутдинова і Р. Газимзянов, «ефективність такої взаємодії повинна оцінюватися не кількістю спільних засідань із проблем протидії корупції, а кількістю і якістю антикорупційних ініціатив, що реалізуються з урахуванням думки представників інститутів громадянського суспільства» [2, с. 10].

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у питаннях протидії корупції виникає зі спільної діяльності цих суб'єктів антикорупційної політики на взаємовигідних умовах за допомогою:

– участі представників інститутів громадянського суспільства в роботі спеціалізованих дорадчих рад та експертних антикорупційних органах;

– антикорупційної експертизи, моніторингу нормативно-правових актів та їх проектів, антикорупційної освіти, пропаганди і т. д.;

– спільної участі у контролі за ходом і результатами реалізації антикорупційної політики різних рівнів (тут показником антикорупційної взаємодії може служити ступінь залучення представників інститутів громадянського суспільства в механізм контролю);

– обміну інформацією про стан корупції та про результативність заходів протидії їй;

– грантової підтримки найбільш значущих антикорупційних проектів, що проводяться інститутами громадянського суспільства. Тут критерієм ефективності є не стільки обсяг фінансування, скільки результативність проведених антикорупційних заходів.

П. Кабанов просунувся трохи далі, запропонувавши можливі якісні критерії для оцінки ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, а саме: «коефіцієнт залучення представників інститутів громадянського суспільства у різні форми протидії корупції (Кз) і коефіцієнт ефективності залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційну діяльність (Кез)» [2].

Перший коефіцієнт розраховується за формулою: Кз = ЗКз / Зкр, де ЗКз – загальна кількість залучених представників інститутів громадянського суспільства в антикорупційну діяльність, а Зку – загальна кількість учасників такої діяльності.

Другий показник, він же коефіцієнт ефективності залучення інститутів громадянського суспільства в антикорупційну діяльність, дорівнює відношенню загального обсягу виконаної роботи до загальної кількості оціненої результативної роботи (Кез = Зо/ Зко).

Незважаючи на те, що запропоновані критерії цілком можуть дати уявлення про стан антикорупційної взаємодії і відкривають можливості для порівняльного аналізу на різних рівнях, вони, безумовно, потребують суттєвого доопрацювання.

Отже, на основі всього вищезазначеного можна зробити висновок про те, що оцінка ефективності антикорупційної взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави є комплексною, міждисциплінарною проблемою. Оцінка ефективності з погляду економічності – сфера економічного аналізу, а ефективність як доцільність має безпосередній стосунок до соціології і політології.

Висновки. У вигляді різноманітних форм, механізмів і сфер діяльності інститутів громадянського суспільства неможливо виробити єдиний універсальний критерій ефективності, тоді як у вирішенні цієї проблеми зацікавлено багато сторін, поки що, на жаль, не усвідомлюють цей факт: якісно розроблена система оцінювання дає ясне уявлення не тільки про стан внутрішнього середовища конкретної організації, але і про рівень інституціоналізації громадянського суспільства загалом. Це важливо для донорів, держави, наукової спільноти, керівництва НКО, споживачів їхніх послуг тощо. Оцінка ефективності діяльності громадянського суспільства, зокрема в протидії корупції, може підвищити конкуренцію всередині третього сектору, виявити бар'єри, які стоять на шляху ефективності взаємодії з державою, а також зіграти велику роль у сфері державної антикорупційної політики і політики у плані некомерційних організацій.

Список літератури:

1. Астанин В.В. Об эффективных механизмах взаимодействия государства с институтами гражданского общества в противодействии коррупции. *M. Nota Bene,* 2011. № 4 (40). С. 5–8.
2. Кабанов П.А. Основные формы взаимодействия институтов гражданского общества с органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами в сфере противодействия коррупции. URL: http://www.spravdoy.com/library2/115-bak/16322-2012-06-25-14-45-35.html?showall=1.
3. Сунгуров А.Ю. На пути к критериям эффективности деятельности института Уполномоченного по правам человека. *Институт Уполномоченного по правам человека: в поисках критериев эффективности* : учебное пособие. Санкт-Петербург: Норма, 2010. Вып. 8. С. 6–58.
4. Терентьева И.В. Эффективность работы некоммерческих организаций: опыт и критерии оценки. *Аналитические доклады Общественной палаты РТ*. URL: http://oprt.tatarstan.ru/rus/dokladi.html?page=2.
5. Тульчинский Г.Л. Корпоративные социальные инвестиции и социальное партнерство: технологии и оценка эффективности : учеб. пособие. Санкт-Петербургский филиал Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». Санкт-Петербург : Отдел оперативной полиграфии НИУВШЭ, 2012. 124 с.
6. Язовских А.В. Эффективность и результативность: философия или фактор успеха. URL: http://www.e-xecutive.ru/community/articles/1086065/index.php?ID=1086065.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ, ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В статье рассматривается эффективность взаимодействия власти, институтов государства и гражданского общества в противодействии коррупции. В области государственного управления сложилось два основных подхода к оценке эффективности. В рамках первого считается, что концепции эффективности, разработанные в теории менеджмента, применимы и для сферы государственного управления. Сама эффективность понимается как «максимизация достижения целей путем использования ограниченных нейтральных средств». Второй подход рассматривает эффективность государственного управления в рамках теории политического управления. Согласно этому подходу, что синтезирует в себе системный, синергетический, деятельностный и бихевиористский подходы, государство и власть должны рассматриваться в качестве особого рода систем.

Ключевые слова: *публичная власть, общественность, институты гражданского общества, коррупция, противодействие коррупции.*

EFFICIENCY OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND INSTITUTIONS OF THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN COMBATING CORRUPTION

The article deals with the effectiveness of interaction between the government, state institutions and civil society in combating corruption. In the area of public administration, there are two main approaches to assessing effectiveness. Within the framework of the first, it is believed that the concepts of efficiency developed in the theory of management are also applicable to the sphere of public administration. Efficiency itself is understood as "maximizing the achievement of goals through the use of limited neutral means". The second approach considers the effectiveness of public administration in the framework of the theory of political management. According to this approach, which synthesizes a systematic, synergetic, activity and behavioral approaches, the state and power should be considered as a special kind of systems.

Key words: *public authority, public, civil society institutions, corruption, anti-corruption.*

УДК 354:378.11
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/10

Грень Л.М.
Національний університет цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті представлено систему професійної (професійно-технічної) освіти як складник системи професійної освіти України. Доведено, що особливості і тенденції розвитку професійної (професійно-технічної) освіти пов'язані з дуальним механізмом управління навчальними закладами та опосередкованим впливом на неї громадських об'єднань, профспілок, об'єднань роботодавців. Обґрунтовано, що на розвиток професійної (професійно-технічної) освіти, її особливості і тенденції впливають договірні відносини про надання освітніх послуг у сфері професійно-технічної освіти між навчальними закладами державної і комунальної форм власності і замовниками робітничих кадрів. Важливими перспективними напрямами щодо порушеної проблематики є зміст таких, що пов'язані з розвитком соціального партнерства як одного з аспектів державно-суспільного управління освітою.

Ключові слова: *державне управління, професійна (професійно-технічна) освіта, дуальний механізм управління, громадські об'єднання, роботодавці, соціальне партнерство.*

Постановка проблеми. В Національній доктрині розвитку освіти законодавець не тільки визначає освіту як стратегічний ресурс поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені, але й акцентує увагу на необхідності розвитку професійної (професійно-технічної) освіти [1], яка є складником системи освіти України і, перш за все, виконує важливе завдання соціуму – завдання підготовки висококваліфікованих працівників виробничої сфери. У Проекті Концепції реалізації державної політики у сфері професійної освіти «Сучасна професійна освіта» на період до 2027 року визначеною проблемою, «яка потребує розв'язання», є «невідповідність професійної освіти України потребам особи, національної економіки і суспільства» [2]. Ухвалений нещодавно (15.05.2019 р.) Верховною Радою законопроект «Про фахову передвищу освіту» передбачає, що у коледжах і технікумах студенти отримуватимуть фахову передвищу освіту, а також встановлює нові механізми для управління та фінансування цих закладів [3]. Отже, пошуки щодо розв'язання особливостей та тенденцій розвитку професійної (професійно-технічної) освіти України на державно-управлінському рівні є значущими як для освітянської галузі, так і для суспільного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку і функціонування освіти, професійно-технічної освіти зокрема, не залишаються поза увагою вітчизняних науковців. Заслуговують на увагу виконані у межах науки державного управління дисертації О. Тягушевої (обґрунтовано алгоритм реалізації державно-громадського управління в регіональному освітньому просторі, розроблено модель функціонування системи державно-громадського управління розвитком регіональної системи освіти) [4]; О. Усенко (розроблено наукову концепцію побудови моделей державного управління освітою, в якій моделювання виступає механізмом (способом) формування та прийняття рішень в освітній сфері шляхом послідовного наближення до бажаного (згідно з вибраними критеріями) результату) [5]; Т. Ярцевої (обґрунтовано необхідність і можливість формування механізмів нових типів взаємозв'язку освіти та суспільства) [6] та інших учених.

Серед останніх найбільш знакових науково-комунікативних заходів, тематика яких була спрямована на пошук ефективних механізмів управлінських і регулюючих впливів із боку органів державної влади, слід виділити такі: Міжнародну науково-практичну конференцію «Публічне управління: проблеми та перспективи» (07.12.2018, м. Харків, Національний економічний університет імені Семена Кузнеця), Міжнародну науково-практичну конференцію «Інноваційні економічні механізми для розвитку підприємств, регіонів, країн» (16.02.2019, м. Київ, Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського), XIX міжнародний науковий

конгрес «Публічне управління XXI: синтез науки і практики» (19.04.2019, м. Харків, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України).

Активність наукових досліджень із питань тенденцій розвитку професійної (професійно-технічної) освіти України свідчить про неабиякий інтерес науковців до цієї проблеми і є актуальним напрямом щодо обраної нами теми.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у комплексному визначенні особливостей і тенденцій розвитку професійно-технічної освіти України на державно-управлінському рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання державного управління освітою є основою для розуміння об'єкта професійної (професійно-технічної) освіти (далі – П(ПТ)О) на рівні державно-управлінського впливу. За визначенням В. Бакуменка, «державне управління – це 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 і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [7, с. 150]. Державне управління освітою С. Крисюк визначає як «певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий і розпорядчий характер, полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень і включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих і координуючих рішень, що справляють вплив на освітню сферу» [8, с. 55]. На переконання автора, «суттю управління освітою є цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан» [8, с. 55].

Державним інструментом реалізації конституційного права громадян України на освіту виступає система освіти, невіддільним складником якої є професійна (професійно-технічна) освіта.

У контексті проведеного раніше дослідження нами було представлено систему професійної освіти (далі – ПО) і акцентовано увагу на тому, що кожен з елементів підсистеми професійно-технічної освіти має свої особливості як на інституціональному, так і на рівні свого складного та багатогранного змісту [9, с. 271]. «Системою освіти як складним організмом неможливо управляти, акцентуючи увагу лише на об'єктивному характері суспільних законів, без урахування дій соціальних суб'єктів» [8, с. 7].

На рисунку 1 представлено систему професійної освіти (ПО), що дає нам змогу зробити висновок про те, що професійно-технічна освіта є складником системи професійної освіти, що «створює передумови для її розгляду через призму системності, комплексності всієї системи освіти, а отже, механізми державного управління, які традиційно використовуються для впливу на підсистему вищої освіти, у межах професійної освіти, не лише можуть, а й повинні використовуватися для управління та функціонування розвитком професійно-технічної освіти» [9, с. 271].

Державне управління професійно-технічною освітою в Україні має такі особливості: насамперед, це дуальний механізм управління навчальними закладами – державне управління, що здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади (Міністерством освіти і науки України), який є засновником і надавачем фінансування, та регіональне управління – через органи управління освітою, підпорядковані місцевим державним адміністраціям, які, у свою чергу, є складниками регіональних органів виконавчої влади і підпорядковуються Кабінету Міністрів України. З одного боку, Міністерство освіти і науки України визначає та реалізує державну політику у сфері професійно-технічної освіти, з іншого – регіональні та місцеві органи влади визначають потреби у робітничих кадрах і частково фінансують діяльність професійно-технічних навчальних закладів [10].

Суб'єктами державного управління П(ПТ)О на рівні центральних органів виконавчої влади, що забезпечують і реалізують формування державної політики у сфері П(ПТ)О, є Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство оборони України (спеціалізована ланка адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти); сукупність інших центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади освіти (допоміжна ланка адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти); Державна інспекція навчальних закладів України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, органи управління освітою обласних державних адміністрацій та органи управління освітою органів місцевого самоврядування; 9 департаментів.

На рисунку 2 представлено систему управління професійної (професійно-технічної) освіти України.

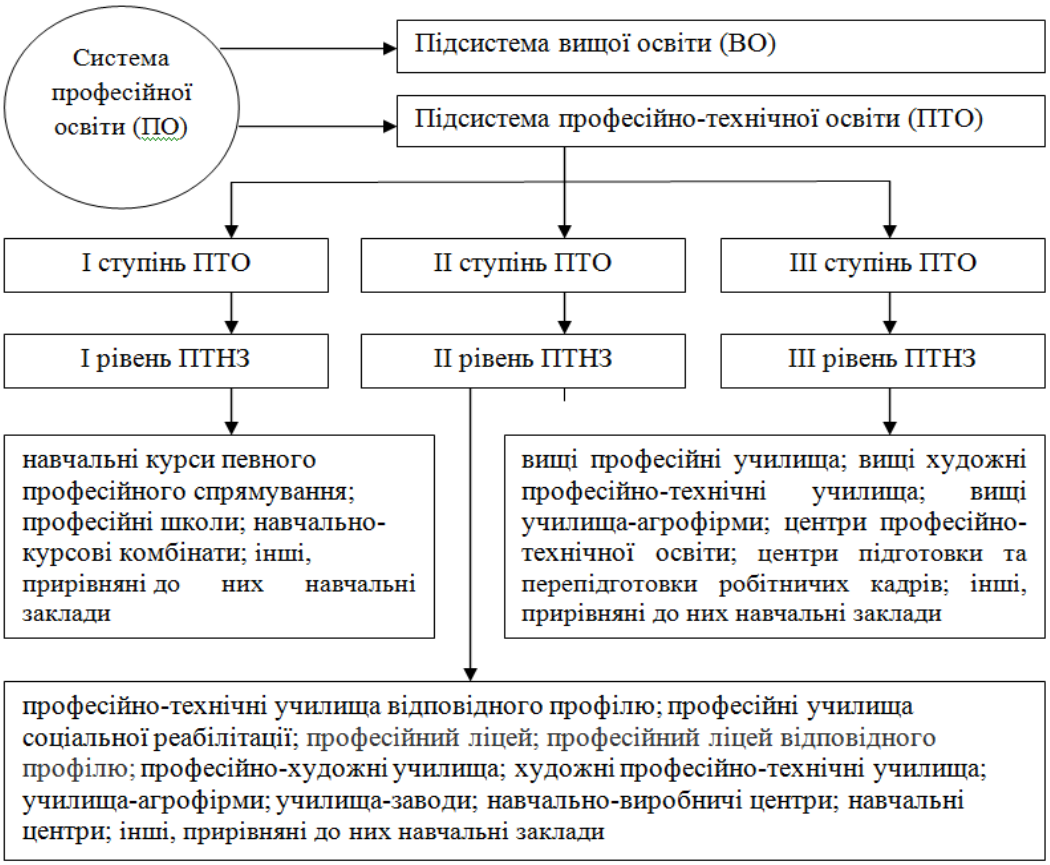

Рис. 1. Система професійної освіти (ПО) [9, с. 271]

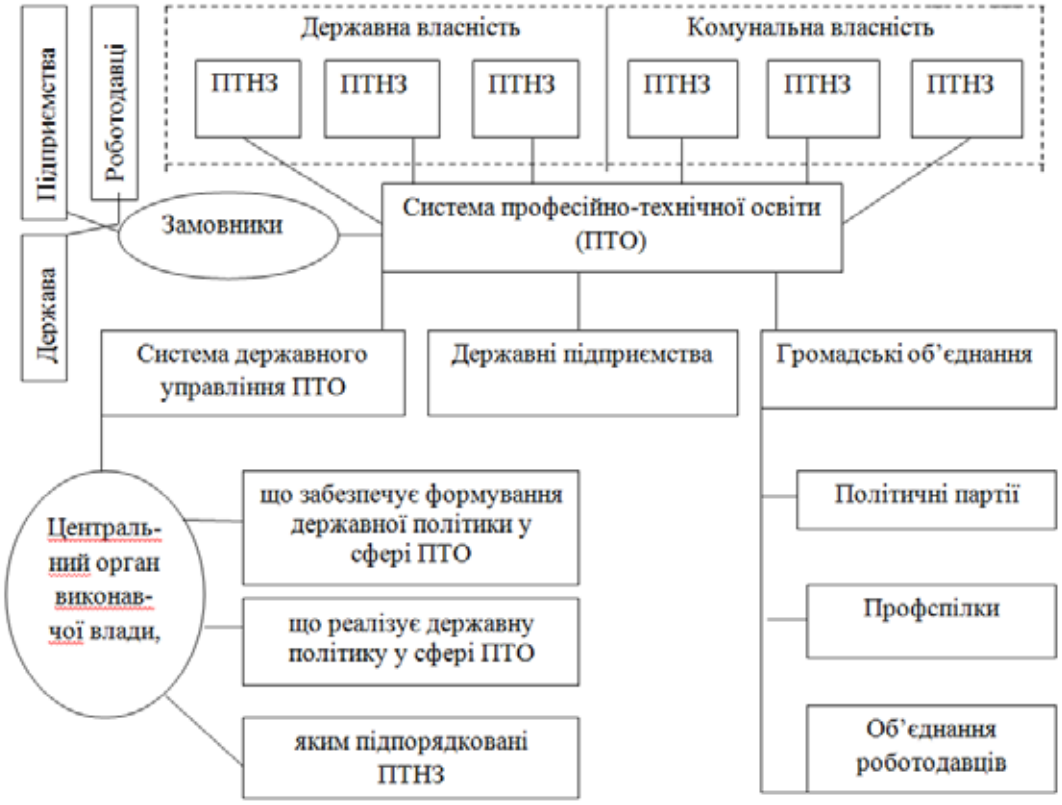

Рис. 2. Система управління професійною (професійно-технічною) освітою (П(ПТ)О)

Крім того, на розвиток системи П(ПТ)О, його особливості і тенденції мають вплив договірні відносини про надання освітніх послуг у сфері професійно-технічної освіти між навчальними закладами державної і комунальної форм власності і замовниками робітничих кадрів. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 784 «Про порядок працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням» [11], замовниками робітничих кадрів є власники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та підпорядкування або уповноважений ними орган чи фізична особа, а також фізична особа, яка провадить господарську діяльність і зареєстрована в установленому порядку та відповідно до законодавства використовує найману працю (роботодавці). Договірні відносини містять зобов'язання і відповідальність сторін про підготовку робітничих кадрів, де навчальні заклади зобов'язуються прийняти на навчання і забезпечити якісну підготовку кваліфікованих робітників згідно з навчальними планами і програмами, а також вимогами відповідних кваліфікаційних характеристик професій, а замовники, у свою чергу, мають зобов'язання забезпечувати якісне проведення виробничої практики учнів, слухачів згідно з навчальними планами і програмами протягом усього періоду навчання; надавати можливість стажування на виробництві викладачам, майстрам виробничого навчання, проводити профорієнтаційну роботу серед молоді; забезпечувати оплату учням, слухачам за виконані роботи під час виробничого навчання і виробничої практики згідно із законодавством; не допускати використання учнів, слухачів під час проходження виробничого навчання і виробничої практики на роботах, не пов'язаних з їх майбутньою спеціальністю. Сумлінне виконання зобов'язань і відповідальність сторін сприяє розвитку державно-приватного партнерства у підготовці висококваліфікованих робітників, підвищенню престижу робітничих професій.

Опосередковано на особливість і тенденції розвитку П(ПТ)О впливають громадські об'єднання, політичні партії, профспілки, об'єднання роботодавців. Наприклад, у проекті «Боротьба профспілок за право молоді на професійно-технічну освіту» (Київ, 2016) порушуються проблеми застарілої матеріальної бази, відсутності видатків із державного бюджету на будівництво, ремонту приміщень, придбання навчальної техніки та обладнання, комп'ютерів, видання підручників і навчальних посібників [12].

Ми поділяємо думку В. Григор'євої щодо того, що «задоволення потреб регіональних ринків праці вимагає більш гнучкої структури управління професійно-технічною освітою, у якій саме регіональний рівень має нести відповідальність за обсяги та якість підготовки робітничих кадрів. Це вимагає перерозподілу обов'язків між органами управління освітою, їх партнерами: органами праці та соціальної політики, державної служби зайнятості, галузевими управліннями облдержадміністрацій, об'єднаннями роботодавців і профспілок [13].

Взаємодія органів виконавчої влади, об'єднань роботодавців, профспілок сприяє розв'язанню складних соціально-економічних проблем через співпрацю за принципами партнерства. «Соціальне партнерство – це система взаємин між працівниками (представниками працівників), роботодавцями (представниками роботодавців), органами державної влади, органами місцевого самоврядування, яка спрямована на забезпечення узгодження інтересів працівників і роботодавців із питань регулювання трудових відносин і інших безпосередньо пов'язаних із ними відносин» [14, с. 8]. Існування і дія при установах освіти в областях таких рад, як: громадської ради при голові обласної ради, до складу якої входять і представники сфери освіти (зокрема, директори кращих професійних технічних навчальних закладів (ПТНЗ), методичних центрів П(ПТ)О, центру зайнятості); міської ради освіти при відділі освіти адміністрації міста, що складається із представників різних типів установ освіти міста – дошкільної, загальної, професійної, додаткової, фахової освіти, позитивно впливає на розвиток П(ПТ)О і є проявом зацікавленості органів державної влади у покращенні її стану.

Федерація роботодавців України (далі – ФРУ) – найбільш впливове об'єднання українського бізнесу, представляє та захищає інтереси бізнесу як в Україні, так і на міжнародному рівні. ФРУ представляє інтереси близько 8500 підприємств, які в сукупності генерують 70% ВВП України і дають роботу понад 5 млн людей. Роботодавці відповідають за створення нових робочих місць в Україні [15]. Стратегічною метою № 5 Оперативного плану Міністерства освіти і науки на 2019 рік є створення умов для ефективної співпраці закладів П(ПТ)О, місцевої влади та роботодавців.

Висновки. З наведеного вище можна зробити такі висновки. Особливості розвитку про-

фесійної (професійно-технічної) освіти в Україні зумовлені дуальним механізмом управління навчальними закладами: державне управління, яке здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади (Міністерством освіти і науки України), та регіональне управління – через органи управління освітою, підпорядковані місцевим державним адміністраціям. Тенденції розвитку професійної (професійно-технічної) освіти в Україні зумовлені взаємодією органів виконавчої влади, профспілок, об'єднань роботодавців, інших громадських об'єднань через співпрацю за принципами партнерства.

Список літератури:

1. Про національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. *Офіційний сайт*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002.
2. Концепція реалізації державної політики у сфері професійної освіти «Сучасна професійна освіта» на період до 2027 року : проект МОН України : офіційний сайт. URL: https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-koncepciyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-profesijnoyi-osviti-suchasna-profesijna-osvita-na-period-do-2027-roku.
3. Про фахову передвищу освіту : законопроект МОН України : офіційний сайт. URL: https://mon.gov.ua/ua/news/verhovna-rada-prijnyala-v-1-mu-chitanni-zakonoproekt-pro-fahovu-peredvishu-osvitu-novi-pravila-gri-dlya-koledzhiv-i-tehnikumiv.
4. Тягушева О.Г. Розвиток механізмів державно-громадського управління регіональною системою освіти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2009. 21 с.
5. Усенко О.В. Місце і роль моделювання в державному управлінні освітою на сучасному етапі : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2010. 20 с.
6. Ярцева Т.О. Механізми державного управління розвитку освіти в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посібник. Київ: НАДУ, 2009. 220 с.
9. Грень Л.М. Місце професійно-технічної освіти в системі освіти України. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 270–271.
10. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін. Київ; Львів : НАДУ, 2012. 456 с.
11. Про порядок працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 784. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2010-%D0%BF.
12. Боротьба профспілок за право молоді на професійно-технічну освіту : проект. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 21 від 3 лютого. URL: http://www.ipto.kiev.ua/files/zbirnik_naukovix_ptaz/modernizaciya/zbirnik_27_02_2012.pdf.
13. Григор'єва В.В. Основні наукові результати дослідження проблеми соціального партнерства. *Модернізація професійної освіти і навчання: проблеми, пошуки і перспективи.* Київ : ІПТО НАПНУ. 2012. С. 5–16.
14. Молчанова А.О. Соціальне партнерство в діяльності ПТНЗ: Конспект лекції з курсу підвищення кваліфікації для керівників професійно-технічних навчальних закладів за очно-дистанційною формою навчання / ЦІППО АПН України. Київ : ТОК, 2007. 44 с.
15. Федерація роботодавців України. URL: http://fru.ua/ua/about.

ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО (ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО) ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье представлена система профессионального (профессионально-технического) образования как составляющая системы профессионального образования Украины. Доказано, что особенности и тенденции развития профессионального (профессионально-технического) образования связаны с дуальным механизмом управления учебными заведениями и опосредованным влиянием на него общественных объединений, профсоюзов, объединений работодателей. Обосновано, что на развитие профессионального (профессионально-технического) образования, его особенности и тенденции оказывают влияние договорные отношения о предоставлении образовательных услуг в сфере профессионально-технического образования между учебными заведениями государственной и коммунальной

форм собственности и заказчиками рабочих кадров. Важными перспективными направлениями по затронутой проблематике являются те, содержание которых, связано с развитием социального партнерства как одного из аспектов государственно-общественного управления образованием.

Ключевые слова: *государственное управление, профессиональное (профессионально-техническое) образование, дуальный механизм управления, общественные объединения, работодатели, социальное партнерство.*

PECULIARITIES AND TENDENCIES IN DEVELOPMENT OF VOCATIONAL (VOCATION-AND-TECHNICAL) TRAINING OF UKRAINE: THE STATE MANAGEMENT ASPECT

The article views the vocational (vocation-and-technical) training system as an element of Ukraine's professional education system. It is proved that the peculiarities and tendencies in vocational (vocation-and-technical) training system development are connected with the dual mechanism of education establishments' management as well as with indirect influence by public associations, trade unions, and employers' associations. It is proved that the vocation-and technical training system's development, its peculiarities and tendencies are influenced by contractual relationships on providing education services in the sphere of vocation-and technical training between state-owned and communal education establishments and workforce customers. Important perspective directions concerning this problematic is the content of those connected with the development of social partnership as one of the aspects of state-and-social education management.

Key words: *state management, vocational (vocation-and-technical) training, dual management mechanism, public associations, employers, social partnership.*

УДК 341.76:316.42 (477)
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/11

Децик О.П.
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В УКРАЇНІ

У статті на основі дослідження особливостей вертикальної та горизонтальної координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії обґрунтовано концептуальну схему організації механізму координації дій у сфері публічної дипломатії. Доведено, що механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії – це створення такого набору зв'язків між суб'єктами прийняття управлінських рішень, який забезпечить узгодження спільної позиції та порозуміння в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями в цій сфері. Ураховуючи складність відносин підпорядкованості між суб'єктами публічної дипломатії, ієрархічність цілей і різноманітність функцій державних і недержавних інституцій, наголошено на доцільності створення (визначення) спеціалізованої координаційної структури, що має вирішити проблему відповідності процесу координації до системи об'єктів координації.

Ключові слова: *публічна дипломатія, суб'єкти публічної дипломатії, координація діяльності, державний механізм, вертикальна та горизонтальна координація.*

Постановка проблеми. Після затвердження в 2015 р. Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [10], Програми популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі [12] стратегічний контекст у сфері публічної дипломатії поповнився у 2016 р. лише одним документом: 11 жовтня 2016 р. схвалена Концепція популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі [3]. Єдиним державним документом, який містить поняття публічної дипломатії як складової частини стратегічних комунікацій, залишається Воєнна доктрина України [9].

З 2015 року по сьогодні спостерігається відчутне розбалансування діяльності у сфері публічної дипломатії: кожна установа впроваджує переважно власні ініціативи та проекти. Можна лише відзначити високий ступінь координації між Адміністрацією Президента України та окремими відповідальним міністерствами (МЗС, МІП, Мінкульт тощо). Окрім того, як складник стратегічних комунікацій, публічна дипломатія з 2015 року є напрямом діяльності Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу. Незважаючи на створення у 2015 р. Міжвідомчої робочої групи з розроблення Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі у складі представників багатьох міністерств, Концепція була затверджена лише 11 жовтня 2016 р. [3], а єдиним розробником вказане МІП. На базі цієї концепції підготовлено та 7 червня 2017 року затверджено план заходів з її реалізації до 2020 року [5].

Важливо наголосити, що у плані заходів є різні органи влади та державні установи, відповідальні за різні напрямки просування України. Там є МЗС, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, МОН, Мінмолодьспорту, Мінкультури, Міноборони, НАДС, Адміністрація Держприкордонслужби, Український інститут книги, Держкіно, ДП «Український державний центр міжнародної освіти», Національний інформаційний центр академічної мобільності, ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» та інші заінтересовані ЦОВВ і суб'єкти публічної дипломатії. Зрозуміло, що у кожного суб'єкта свій напрямок: Мінкультури – культурна дипломатія, МЗС – публічна дипломатія, Мінінфраструктури – виставкові заходи, пов'язані з транспортними коридорам, Мінекономрозвитку – промо-ролики про інфраструктурні та туристичні можливості України тощо. Міністерство інформаційної політики виступає координатором як бек-офіс, певний технічний організатор тих чи інших заходів. Для реалізації й координації плану заходів у структурі Міністерства інформаційної політики у 2017 році створено сектор зі стратегічних комунікацій.

Водночас на практиці роль, функції та повноваження кожного суб'єкта публічної дипломатії у реалізації плану заходів остаточно не розмежовані та часто дублюються. Отже, питання розроблення

державного механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організації системної координаційної роботи у напряму забезпечення синхронізації дії стейкхолдерів публічної дипломатії досліджена у наукових працях зарубіжних дослідників: К.Л. Адельман, Е. Блінкен, Е. Гулліон, Дж. Даффі, Н. Каллу, Дж. Крічлоу, Я. Мангейм, Я. Меліссен, Дж. Наю, Е. Пламрідж, Б. Хокін та інших. Зокрема, у наукових дослідженнях Я. Меліссена акцентується увага на особливостях одночасного функціонування двох комунікаційних моделей у сфері публічної дипломатії – ієрархічної та мережевої. У вітчизняній літературі наявна достатня наукова база, що присвячена публічній дипломатії, але здебільшого вона стосується проблем тлумачення, методологічних основ та історії: С. Бєлєй, Я. Гапонова, І. Гавриленко, С. Гуцал, О. Кучмій, Є. Макаренко, П. Пехлеві, О. Тищенко-Тишковець, В. Ціватий тощо. Різні аспекти і проблеми координації розроблено сучасними вітчизняними вченими: Ю. Зайцевим, А. Колгановим, П. Крушем, І. Максимюк, І. Малим, О. Радченком, С. Савчуком, С. Саханєнком, В. Якубенком та ін.

Посилення державної політики просування інтересів України у світі, розвиток культурної дипломатії, формування вільного інформаційного простору, доступність інформації, формування інформаційної складової зовнішньої політики України, взаємодія з громадянським суспільством, лобіювання українського питання у світі – пріоритетні завдання публічної дипломатії, кожне з яких є складним і багатоаспектним, проте не може бути вирішеним без відповідної координації дій ключових стейкхолдерів. Саме тому особливої актуальності набуває наукове обґрунтування державного механізму координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У процесі впровадження державної політики публічної дипломатії, як і в інших складових публічної політики, зокрема політики національної інформаційної безпеки, наявні два виміри: горизонтальний і вертикальний.

Вертикальний вимір стосується повноважень та ієрархії. Політика розглядається як вибір і досягнення мети. Основна увага приділяється повноважним органам, які приймають рішення, а заходи політики розглядаються як «підтримка рішень» і перевірка того, що рішення виконані й мали бажаний результат.

Горизонтальний вимір стосується того, яким чином процес здійснення політики потрапляє назовні будь-якої конкретної організації та залучає людей з інших організацій. Основна увага звернена на багатоманітність учасників, різноманітність їхніх завдань і прагнень, а також на обмежені можливості нав'язати рішення за допомогою повноважних розпоряджень. У горизонтальному вимірі політика – колективний процес: не пряма реалізація однієї ідеї, а безперервна взаємодія між багатьма учасниками.

Для реалізації завдань публічної політики нами пропонується застосування процедури стратегічного проектування, яка на практиці відбувається через розробку та реалізацію стратегічного портфелю проектів, що потребує, відповідно, координації дій суб'єктів даного процесу як по вертикалі, так і по горизонталі.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування особливостей вертикальної й горизонтальної координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії та обґрунтування концептуальної схеми організації механізму координації дій у сфері публічної дипломатії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Координувати означає погоджувати, вносити ясність, встановлювати прозорість, наводити порядок між чим-небудь в процесі взаємодії.

У системі функціонування органів виконавчої влади існує багато координаційних взаємовідносин. Науково обґрунтовано три групи форм координаційної взаємодії [1]:

– форми координаційної взаємодії підрозділів або окремих службовців органів виконавчої влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа);

– форми координаційної взаємодії на основі спеціально утворюваних міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів виконавчої влади (координаційні та дорадчі органи за напрямами діяльності);

– інші форми координаційної взаємодії (семінар, симпозіум, конференція, стажування фахівців).

Головною метою координаційної взаємодії є підвищення якісних характеристик рішень, що спільно розробляються і виконуються органами влади та орієнтованих на досягнення заданих результатів. Відповідно до цієї мети, завданнями координаційної взаємодії органів влади є:

– виявлення та обговорення кола актуальних проблем та шляхів їх вирішення;

– налагодження взаємного інформаційного обміну між органами влади про зміну ситуації навколо спільної проблеми;

– досягнення узгоджених напрямків діяльності;

– розгляд та обговорення проектів відповідних законів, а також пропозицій щодо внесення змін у діюче законодавство;

– обговорення механізмів реалізації заходів на підтримку конкретних ініціатив, а також способу їх фінансування;

– інші специфічні завдання в залежності від виникаючих зв'язків.

Розглядаючи координацію з погляду реалізації завдань публічної політики, ураховуючи сучасний науковий доробок [4], можна виділити три основні типи – це адміністративний, узгоджений і неузгоджений.

1. Примусовий або адміністративний тип: взаємозалежність спостерігається в планових і логістичних системах з вертикальними каналами зв'язку і пов'язана з координацією на принципах планування і логістики (ієрархічна координація).

2. Узгоджений тип: взаємозалежність спостерігається в групах з «горизонтальною комунікацією» і пов'язана з координацією на принципах взаємного управління. Ефективна координація за допомогою горизонтальних мереж стає все більш вирішальною в розумінні суб'єктами свого майбутнього, ніж управлінська ієрархія, яка може стати або невидимою, або неприйнятною.

3. Неузгоджений тип – взаємозалежність, що є між чинними суб'єктами ринкової системи, пов'язана з координацією на принципах «стандартизації» і конкуренції. За цим вгадується ринкова форма, в якій слабкі зв'язки між учасниками й істотні елементи стандартизації в організації (вільна координація).

Налагодження взаємодії між суб'єктами публічної дипломатії досягається шляхом застосування механізмів вертикальної та горизонтальної координації. Цільовою функцією механізмів вертикальної координації є прямий контроль, перерозподіл ресурсів та стандартизація діяльності, горизонтальної – формування узгоджених рішень.

Механізми вертикальної координації мають чітко визначене законодавче підґрунтя і реалізуються згідно з компетенцією відповідних суб'єктів управління. Наприклад, Указом Президента України № 47/ 2017 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про доктрину інформаційної безпеки України» [8], відповідно до якого:

– *Рада національної безпеки і оборони України має здійснювати координацію діяльності ОВВ* щодо забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері;

– *Кабінет Міністрів України* забезпечуватиме здійснення інформаційної політики держави, фінансування програм, пов'язаних з інформаційною безпекою, спрямовуватиме і *координуватиме роботу міністерств*, інших органів виконавчої влади у цій сфері;

– *Міністерство інформаційної політики України* забезпечуватиме, серед іншого: *координацію діяльності* центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України. *Для сприяння координації діяльності органів виконавчої влади* у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України та взаємодії з іншими державними органами в інформаційній сфері у Міністерстві інформаційної політики України може утворюватися в установленому порядку *допоміжний орган*;

– *Міністерство закордонних справ України* забезпечуватиме, серед іншого: формування та реалізацію стратегії публічної та культурної дипломатії України; *координацію інформаційної діяльності* державних органів у зовнішньополітичній сфері.

Формуючи механізм вертикальної координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії слід враховувати наступне. Ступінь взаємозалежності суб'єктів публічної дипломатії безпосередньо пов'язаний з певним рівнем координації. Залежно від кількості ступенів підпорядкування і супідрядності, а також етапів узгодження дій можна виділити три рівні взаємозалежності: високий – існує в системах з двома і більш ступенями підпорядкування і супідрядності, тобто суб'єкт, що знаходиться на четвертому ступені повинен погоджувати свої дії з суб'єктами третього, другого і першого ступеня (три етапи узгодження), дотримуючи певну послідовність узгодження; середній – існує в системах з одним ступенем узгодження, тобто з одним етапом узгодження дій, при цьому інформація передається на одному ступені і за її межі не виходить; слабкий – властивий незалежним суб'єктам, які не погоджують своїх дій, при чому суб'єкт самостійно ухвалює рішення і приступає до дії. *Чим більше ступенів узгодження, тим вище рівень координації, і тим більше часу потрібне на узгодження дій.* Відмітимо, що за загальними ознаками вертикальна координація тотожна субординації, у зв'язку із спрямованістю дій.

Аналізуючи сучасний стан вертикальної координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії, слід наголосити на відсутності будь-якого регламентування цього процесу. Зокрема, не зважаючи на те, що в Доктрині інформаційної безпеки України чітко наголошено на вертикальній координації діяльності центральних та місцевих органів влади, в жодному програмному документі – ні в Плані заходів із реалізації Концепції популяризації України у світі, ні в Плані пріоритетних дій Уряду як на 2018, так і на 2019 роки (частина V. Безпека та оборона: п. 10 – Формування та реалізація державної політики у сфері інформаційної безпеки та розбудова системи державних стратегічних комунікацій, п. 11 – Просування інтересів України у світі) [6; 7] не зазначено як питання реалізації завдань публічної дипломатії координуються та реалізуються місцевими органами виконавчої влади.

Механізми горизонтальної координації дій суб'єктів публічної дипломатії є достатньо складними, що обумовлено спроможністю суб'єктів формулювати і реалізувати власні цілі, лобіювати усвідомлені інтереси і потреби через цілеспрямовану активність.

Для забезпечення координації дій різних суб'єктів і покращення якості рішень, доцільним є застосування механізму міжсекторального партнерства та залучення зацікавлених сторін.

Практика використання категорії «координація» свідчить про її застосування, як правило, тоді, коли необхідно об'єднати зусилля певних інституцій під патронатом інституції, яка наділена координаційними повноваженнями щодо них, для досягнення певної мети. Зокрема, до впровадження політики публічної дипломатії залучаються різні міністерства і інші центральні органи виконавчої влади, обласна та місцева влада, органи місцевого самоврядування, громадськість, науковці та всі зацікавлені сторони.

У такій ситуації важливим кроком до вирішення пріоритетних питань є розроблення механізму прийняття комплексних управлінських рішень, що полягає в чіткому, зрозумілому та результативному узгодженні, координації дій відповідальних учасників. Механізм координаційної діяльності розробляється урядом, який повинен забезпечувати ефективність державної політики щодо популяризації України у світі.

З метою сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади та для забезпечення здійснення своїх повноважень, використовуються такі форми взаємодії, як утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп, інших допоміжних органів з питань, що належать до їх компетенції.

Постановою КМУ від 7 червня 2017 року № 467 була утворена Міжвідомча комісія з питань популяризації України у світі [11], як тимчасовий консультативно-дорадчий орган при КМУ. Голова комісії – Міністр інформаційної політики, до складу комісії увійшли: державний секретар та керівник структурного підрозділу міністерства інформаційної політики; директор Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України; радник Прем'єр-міністра України; представник Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України; представник Офісу із залучення та підтримки інвестицій; заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі; заступник Міністра закордонних справ; заступник Міністра культури; два представники підприємств, установ та організацій (за згодою); п'ять представників громадських організацій, які сприяють популяризації України у світі та просуванню інтересів України у світовому інформаційному просторі (за згодою).

Основним завданням комісії є сприяння забезпеченню координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади під час реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. Створення такої комісії сприятиме підсиленню інституційної спроможності та забезпеченню на міжвідомчому рівні постійної оперативної та скоординованої діяльності з підготовки і поширення у світовому інформаційному просторі правдивої та об'єктивної інформації про Україну, зокрема про окремі її регіони, а також підвищення туристичної та інвестиційної привабливості України.

Під час формування механізму координаційної діяльності суб'єктів публічної дипломатії, найважливішим завданням є визначення головного координатору дій суб'єктів публічної дипломатії. Проте це завдання є достатньо складним.

У 2015 році Національна рада реформ виступила координатором всіх суб'єктів, задіяних в розробці та реалізації Національної програми просування інтересів України у світі: АПУ, Комітет ВРУ з Євроінтеграції, Комітет ВРУ у закордонних справах, МЗС, Мінекономрозвитку, Мінінформполітики, Український кризовий медіа центр, Світовий конгрес Українців, Міжнародний фонд «Відродження», Реанімаційний пакет реформ, Інститут світової політики, Ukraine Today.

З 2015 року Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом у сфері публічної дипломатії, як складової стратегічних комунікацій, згідно з положеннями Воєнної доктрини України.

Наприкінці 2015 року – Управління публічної дипломатії МЗС – новий механізм популяризації України у світі та взаємодії з громадськістю. Серед основних завдань управління – координація заходів інших органів виконавчої влади з реалізації іміджевих, культурних, інформаційних проектів України за кордоном, розвиток відносин з громадськістю.

Наприкінці 2016 року – 2017 рік – Міністерство інформаційної політики – координатор заходів з реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

З середини 2017 року – Міжвідомча комісія з питань популяризації України у світі, за головуванням Міністерства інформаційної політики.

Аналіз координаційної діяльності у сфері публічної дипломатії вказує на складність організаційної структури взаємодії (рис. 1).

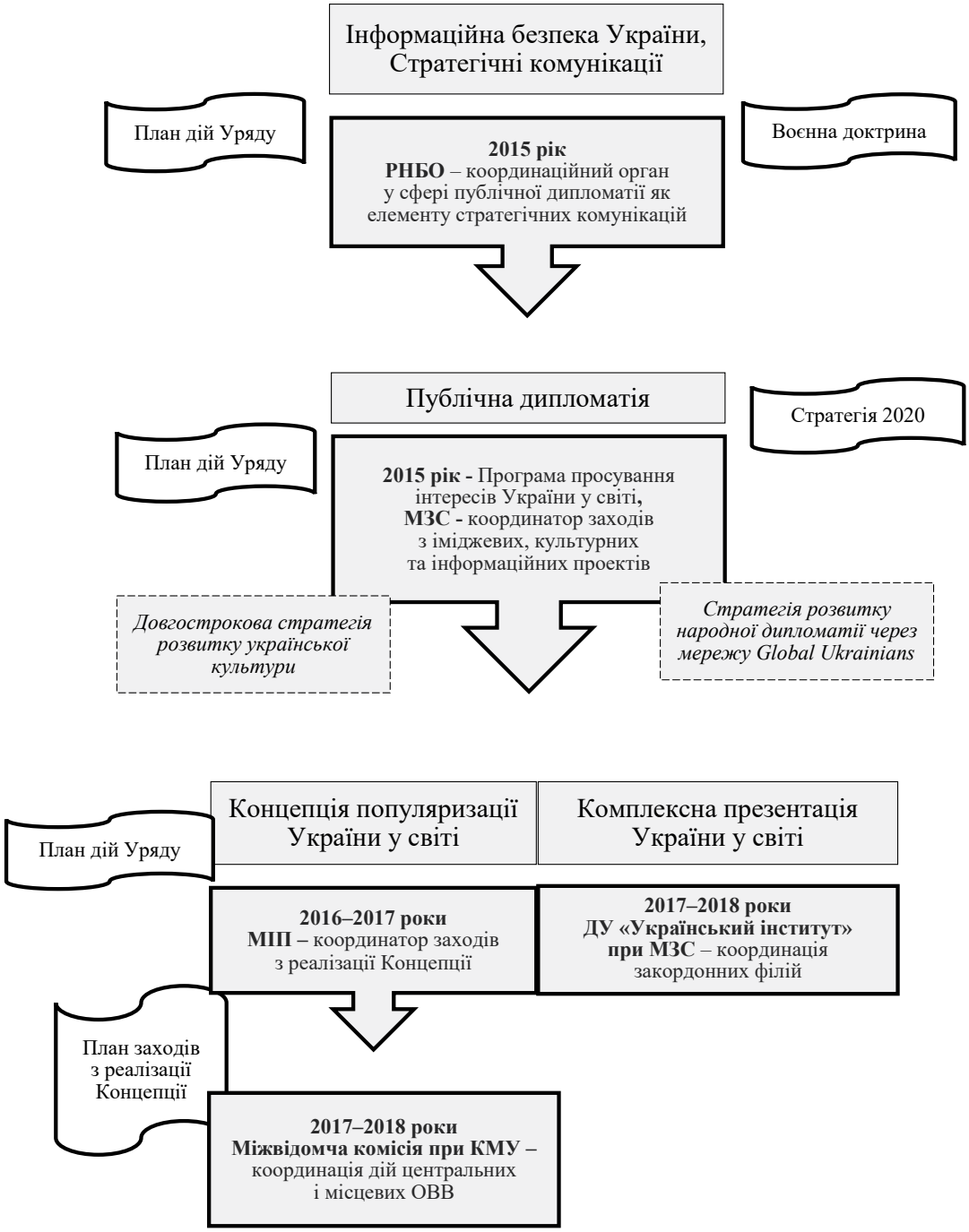

Рис. 1. Схема організації механізму координації дій у сфері публічної дипломатії

Як видно з вищенаведеного, існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, а й між підпорядкованими, є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління, що надає можливість підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом.

Вітчизняний науковець О. Клюєв [2], ретельно аналізуючи різні підходи до тлумачення термінів «координація» та «взаємодія», зазначає, що хоча сутність цих термінів схожа, вони різняться тим, що під час координації одна сторона організовує відносини, а інша – лише виконує умови відносин. Під час взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, бо небажання одного з учасників припиняє існування відносин. Координація здійснюється спеціально утвореним для цього органом. Ми повністю погоджуємося з думкою науковця, що координація – це організація взаємодії.

Ураховуючи складну систему взаємовідносин між усіма (різно-інституційними) суб'єктами публічної дипломатії, вважаємо за доцільне наголосити на необхідності удосконалення механізму координації їх взаємодії.

Відповідно, координацію слід розглядати і як систему, і як процес.

Координація – це процес забезпечення циркуляції інформаційних потоків між суб'єктами взаємодії. Основною функцією координатора є встановлення єдиних принципів циркуляції інформаційних потоків та забезпечення виконання загальних правил їх перерозподілу.

Інформаційні потоки – це обсяги інформації, що задіяні у процесі взаємовідносин суб'єктів у межах чітко визначеного проміжку часу досягнення спільної мети й забезпечують інформаційні потреби комунікаційного взаємозв'язку.

Координація – це система впорядкованих і регламентованих взаємозв'язків між суб'єктами публічної дипломатії, що складається з чотирьох взаємодіючих, але відносно самостійних підсистем:

а) керуючої – розмежування за рівнями суб'єкта публічної дипломатії (уряд, державні організації (установи, підприємства), громадські організації) функцій адміністрування / планування, регулювання / організації, фінансування / мотивації, контролю / моніторингу та їх реалізація через відповідні інституційні, організаційно-правові та фінансові механізми управління (рис. 2);

б) функціональної – вертикальна, горизонтальна та діагональна комунікація шляхом перерозподілу наявної/необхідної інформації між суб'єктами публічної дипломатії з урахуванням різних видів їх діяльності та компетенції через канали прийому-передачі інформації. Дана підсистема має дві особливості забезпечення дієвості: оптимальна побудова інформаційних зв'язків та персональні компетенції комунікаторів. Структурними елементами даної підсистеми є: типи, форми, моделі й канали комунікації;

в) цільової – формування ієрархії цілей взаємодії, їх конкретизація за відповідальними суб'єктами та перекладання цілей на «мову» комунікації за прийнятою моделлю;

г) забезпечуючої, організаційної підсистеми – створення координаційної структури, що забезпечує погодженість діяльності суб'єктів публічної дипломатії у межах керованого ними організаційного процесу загальної координації.

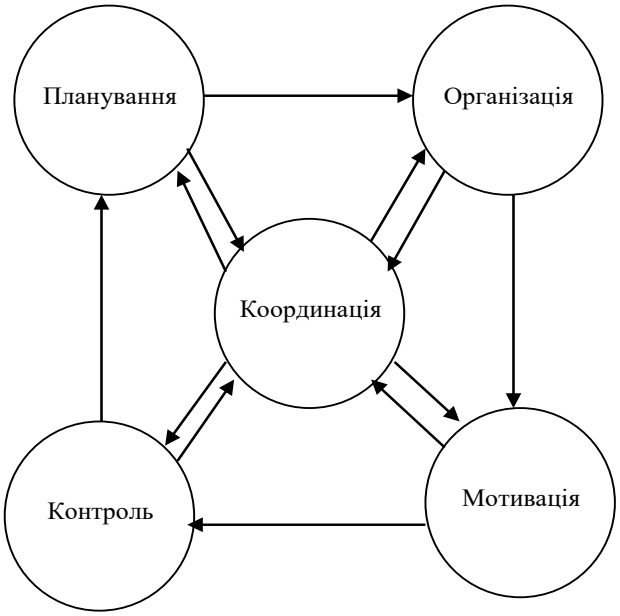

Рис. 2. Керуюча підсистема системи координації

Обґрунтовуючи сутність механізму координації дій суб'єктів публічної дипломатії слід наголосити, що координація не є основним видом діяльності її суб'єктів та учасників, а координаційна діяльність – це складне системне правове явище. Адже, з одного боку, координаційна діяльність здійснюється різними суб'єктами, неоднаковими за правовою природою за обсягом компетенцій, формами і методами роботи, а з іншого – вона реалізується відносно до об'єктів, також різними за правовим статусом та зв'язкам з суб'єктом координації.

Висновки. Реалізація координаційної діяльності потребує відповідних механізмів, як спо-

собів досягнення її цілей. Механізм координації діяльності суб'єктів публічної дипломатії – це створення такого набору зв'язків між суб'єктами прийняття управлінських рішень, який забезпечить узгодження спільної позиції та порозуміння в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями в цій сфері. Ураховуючи складність відносин підпорядкованості між суб'єктами публічної дипломатії, ієрархічність цілей та різноманітність функцій державних і недержавних інституцій, створення (визначення) спеціалізованої координаційної структури має вирішити проблему відповідності процесу координації до системи об'єктів координації.

Список літератури:

1. Дерець В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 18–22.
2. Клюєв О. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2011. № 3. С. 76–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_3_18 (дата звернення: 14.03.2019).
3. Концепція популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі : Розпорядження КМУ № 739-р від 11.10.2016 / *Кабінет Міністрів України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-р (дата звернення: 01.03.2019).
4. Погостинский Ю. Координационный механизм стратегического управления. СПб. : Питер, 2006. 248 с.
5. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі : Розпорядження КМУ № 383-р від 07.06.2017 / *Кабінет Міністрів України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2017-р (дата звернення: 01.03.2019).
6. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік : Розпорядження КМУ від 28.03.2018 № 244-р / *Кабінет Міністрів України.* URL: http://kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik (дата звернення: 06.03.2019).
7. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2019 рік : Розпорядження КМУ від 18.12.2018 № 1106-р / *Кабінет Міністрів України*. URL: http://kmu.gov.ua/ua/npas/pro-ritetnih-dij-uryadu-na-2019-rik (дата звернення: 06.03.2019).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 №47/2017 / *Президент України.* URL: http://president.gov.ua/documents/472017-21374 (дата звернення: 05.02.2019).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 / *Президент України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015 (дата звернення: 05.02.2019).
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015. / *Президент України.* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 05.02.2019).
11. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань популяризації України у світі: Постанова КМУ від 07.06.2017 № 467 / *Кабінет Міністрів України.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2017 (дата звернення: 01.03.2019).
12. Програма просування інтересів України у світі: презентаційні матеріали / *Президент України*. URL: http://president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/48/42/776792722239.pdf (дата звернення: 05.02.2019).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ В УКРАИНЕ

В статье на основе исследования особенностей вертикальной и горизонтальной координации деятельности субъектов публичной дипломатии обосновано концептуальную схему организации механизма координации действий в сфере публичной дипломатии. Доказано, что механизм координации деятельности субъектов публичной дипломатии – это создание такого набора связей между субъектами принятия управленческих решений, который обеспечит согласование общей позиции и взаимопонимания в вопросах, которые обсуждаются и принимаются главными институциями в этой сфере. Учитывая сложность отношений соподчиненности между субъектами публичной дипломатии, иерархичность целей и разнообразие функций государственных и негосударственных институций, акцентировано внимание на целесообразности создания специализированной координационной структуры, которая способна решить проблему соответствия процесса координации системе объектов координации.

Ключевые слова: *публичная дипломатия, субъекты публичной дипломатии, координация деятельности, государственный механизм, вертикальная и горизонтальная координация.*

STATE MECHANISM OF COORDINATING ACTIVITIES OF SUBJECTS OF PUBLIC DIPLOMACY IN UKRAINE

In the article, based on the study of the peculiarities of vertical and horizontal coordination activities of subjects of public diplomacy, the conceptual scheme of organization of coordination mechanism of actions in the field of public diplomacy is substantiated. It is proved that the mechanism of coordination activities of subjects of public diplomacy is the creation of such a set of links between actors in making managerial decisions, which will ensure the coordination of a common position and understanding in issues that are discussed and adopted by the main institutions in this area. Taking into account the complexity of subordination relations between the subjects of public diplomacy, the hierarchy of goals and the diversity of functions of state and non-state institutions, it was emphasized the expediency of creating (defining) a specialized coordination structure which should solve the problem of matching the coordination process to the system of objects of coordination.

Key words: *public diplomacy, subjects of public diplomacy, coordination of activities, state mechanism, vertical and horizontal coordination.*

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/12

Житник О.М.
Національна академія державного управління при Президентові України
Гриценко А.А.
Міністерство оборони України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена визначенню та науковому обґрунтуванню пріоритетних напрямів щодо моделей формування державної політики національної безпеки. Аналізуються традиційні підходи формування державної політики, а також сучасні виклики та умови, в яких проводиться таке формування. Пропонуються шляхи модернізації, оптимізації та гармонізації механізмів формування державної політики національної безпеки із системою державного стратегічного планування через призму прогнозної та інформаційно-аналітичної діяльності. Обґрунтовується необхідність збільшення часових горизонтів державного стратегічного прогнозування та формування альтернативних моделей майбутнього, яке створюється прийняттям держаних політичних рішень сьогодні.

Згруповано у науковому аспекті авторський погляд на парадигму формування державної політики національної безпеки. Систематизується та обґрунтовується зміст таких основних компонентів знань у сфері національної безпеки, як формування державної політики, державне стратегічне планування, державне стратегічне прогнозування, прогнозна діяльність та довгострокове передбачення. Пропонуються авторські шляхи розв'язання таких завдань, посилення відповідних компонентів знаннями та нормативно-правового регулювання в Україні.

Ключові слова: *держава, державна політика, механізми формування державної політики, аналіз політики, національна безпека, державне стратегічне планування, стратегічне прогнозування.*

Постановка проблеми. Світ переживає чергову трансформацію глобального управління, яка супроводжується стрімким розвитком технологій та тягне за собою суттєві та важко прогнозовані геополітичні зміни. Фундаментально змінюється світова політична арена та механізми формування державної політики, які, в свою чергу, є концентрованою похідною економіки, по-іншому формуються воєнно-політичні та економічні альянси.

Світовий порядок, утворений після розпаду Радянського Союзу, витримав стратегічну паузу та наразі зазнає кардинальних змін. Руйнуються норми міжнародного права, які були засновані на визнанні чинних кордонів, взаємоповазі до національних суверенітетів та демократичних систем урядування.

Країни, що перебували поза межами євроатлантичного безпекового простору та відігравали мінімальну роль у формуванні чинних правил, ставлять під сумнів доцільність існування нинішнього світового порядку (політичного та економічного) та намагаються просувати нову систему глобальних відносин з урахуванням власних інтересів.

Для досягнення своїх цілей геополітичні актори дедалі активніше розширюватимуть інструменти застосування сили, що призведе до зростання рівня загроз світовій безпеці. У цих умовах створюватиметься вакуум безпеки, який нівелюватиме грані між війною та миром. Знижуватиметься поріг застосування військової сили стосовно більш слабких демократичних держав.

Нові методи збору, обробки та передачі інформації, як ніколи раніше, об'єднали регіони світу та надали подіям глобального виміру. Водночас надмірний вплив інформації на суспільство руйнує почуття захищеності людини, посилює невпевненість в своєму майбутньому. У такій ситуації традиційні методи управління національною безпекою та відповідні механізми формування державної політики національної безпеки поступово втрачають свою ефективність та потребують адаптації до нових реалій. Колишні правила глобального управління змінено, але залишено важливі константи. Для Заходу, який керується логікою розширення власних сфер впливу, Україна – важливий засіб стримування Кремля. Невключення

України до сфери впливу Заходу (НАТО та ЄС), залишиться для Москви ключовим, в частині що стосується геополітичного та соціокультурного виживання.

Глобалізація суспільства, споживацьке ставлення до природного середовища, стрімкий розвиток нових технологій, поширення зброї масового ураження та новітніх засобів збройного протиборства, занепад та фрагментація окремих держав, зростання рівня націоналізму та інші суттєві фактори розвитку людства, загрожують появою війн та конфліктів нового типу, які перебуватимуть поза межами людського контролю та розуміння. Наша держава, знаходячись за Семюелом Ґантінгтоном, на перехресті цивілізацій, постійно піддається деструктивному впливу недружніх сил, які перешкоджають демократичному розвитку України та історичному вибору її народу. У зв'язку з цим, зростає актуальність вироблення нових механізмів формування державної політики національної безпеки з метою передчасного реагування держави на майбутні виклики та загрози.

Ця обставина визначає зв'язок загальної проблеми з найбільш важливими науковими та практичними завданнями досліджень механізмів формування державної політики національної безпеки. Адже затримка у зміні традиційних підходів до усвідомлення та навіть часткового розуміння забезпечення національної безпеки держави, призведе до вкрай негативного стану справ в України, які, цілком ймовірно, наблизять її до класичного цугцвангу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основними засадами формування державної політики в західному науковому полі проводилися такими дослідниками як Т. Англерид, А. Андерсен, І. Артим, Р. Кальюранд [1], Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Далтон [2], П. Браун [3], Л. Веймер, Р. Вайнінґ [4], Г. Вайс [5], Е. Ведунг [6], А. Пал [7], Г. Райт [8] та Е. Янг, Л. Куінн [9]. В той же час, вітчизняними дослідниками найбільшу увагу приділено аналізу та впровадженню державної політики в Україні, зокрема М. Бебік [10], Д. Бакуменко [11], В. Романов, О. Рудік, Т. Брус [12], Р. Нижник, Д. Дубенко, І. Мельниченко, Г. Плахотнюк, П. Мосов, А. Машков [13–14], В. Романов, О. Рудик, Т. Брус [15], В. Тертичка [16] та Г. Ситник, В. Смолянюк, М. Шевченко [17].

Незважаючи на значну кількість наукових розробок та досліджень, в яких розглядаються актуальні питання ефективності державного управління національною безпекою, методологій аналізу та впровадження державної політики національної безпеки, маємо констатувати, що ще обмаль праць в яких би розглядалися та виділялися концептуальні засади саме механізмів формування державної політики національної безпеки, які б корелювалися через призму гармонізації з прогнозною діяльністю та економічних спроможностях держави.

Постановка завдання. Основоположними та базовими цінностями держави є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека [18]. Констатуючи факт турбулентності подій сьогодення і глибокі зрушення в сфері національної безпеки і оборони України протягом 2013–2019 років, набуває необхідності концептуальний та методологічний перегляд механізмів формування державної політики національної безпеки держави. Враховуючи аксіому «рішення-наслідок», процес формування державної політики національної безпеки повинен бути повністю гармонізовано з системою державного стратегічного планування та прогнозування, з метою уяви гіпотетичної моделі прогнозного майбутнього, як результату вибраних пріоритетів сучасності та прийнятих рішень сьогодення.

Механізм формування державної політики національної безпеки України є ключовим, який повинен ґрунтуватися на багатогранних аспектах умовної моделі майбутнього та стратегічної візії розвитку держави. Такий майбутній стан відповідно перебуватиме в безпековому середовищі, яке в свою чергу, важливо прогнозувати.

Ураховуючи викладене, традиційні механізми формування державної політики національної безпеки, з огляду на безпекову ситуацію в регіоні, потребують відповідних суттєвих та якісних змін. Моделі, що використовуються з часів набуття Україною статусу суверенної держави, не враховують чисельні аспекти сучасності, стали застарілими та неактуальними. Композитарій механізмів формування державної політики національної безпеки, заснований на радянському минулому та трансформований під впливом західної наукової думки, сформував деструктивну модель, яка в умовах сьогодення не здатна на випередження раціонально та якісно забезпечити безпеку базових цінностей держави, та, як наслідок, призвести до вимушеної втрати елементів державності.

Аналізуючи та узагальнюючи праці зазначених авторів та зміст інших джерел і публікацій, метою дослідження є пошук нових концептуальних та методологічних підходів до процесів формування державної політики національної безпеки, зокрема системного пошуку шляхів удосконалення гармо-

нізації цього питання з системою стратегічного планування та прогнозування держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Базовими цінностями існування будь-якої держави є забезпечення безпеки та процвітання її громадян. Йдеться про довгострокову перспективу – сталий розвиток суспільства, його добробут, збереження суверенітету та територіальної цілісності. З калейдоскопічним минулим, небезпечним сьогоденням та невідомим майбутнім Україна в очікуванні наступного десятиліття.

Демократичний розвиток суспільства України неможливий без створення ефективної системи державного стратегічного планування та прогнозування, яка тісно пов'язана з формуванням та впровадженням державної політики національної безпеки.

Відсутність належного досвіду планування державної політики національної безпеки, слабка методологічна база та інституційна неспроможність органів влади щодо її впровадження, стали причинами чисельних помилок, результати яких безпосередньо вплинули та продовжуватимуть впливати на українське суспільство.

Інститут держави, який існує на сьогоднішній час, має цілу низку властивостей, які вважаються само собою зрозумілими. В сучасних умовах держава являє собою модель «корпорації» – з власною юридичною особою та управлінським апаратом. Така суб'єктність має чітко визначені межі діяльності, впливу та відповідальності, а її існування легітимне лише за умови визнання іншими «державами-корпораціями».

Зваживши на обставини кризи міжнародних інституцій та держав у традиційному виді, можливо стверджувати про занепад такої форми організації політичної спільноти під управлінням уряду як «держава», та поступове формування парадигми «держави-корпорації». Такий процес відбувається за причин втрати державою легітимності через її нездатність виконувати взяті на себе зобов'язання з підтримки безпеки та забезпечення суспільства соціальними благами. Занепад «держави» в найближчому майбутньому може привести до радикальної трансформації всього сучасного світу. Світ зіткнеться з періодом часу, в якому майбутнє визначатимуть сили не обмежені жодним порядком.

В таких умовах необхідність формування нової парадигми впровадження державної політики національної безпеки набуває певного значення. Розроблення та реалізація державної політики національної безпеки повинна корелюється під впливом соціально-економічних та суб'єктивних чинників, визначення та врахування яких, є обов'язковою умовою якісного її розроблення та ефективного впровадження.

Ключовими проблемами, що супроводжують розроблення та впровадження державної політики національної безпеки, є такі [19]:

(1) Хто і як визначає цілі і розробляє державну політику?

(2) Як здійснюється і хто оцінює результати державної політики?

(3) Якою має бути державна політика?

(4) Які відносини складаються між різними учасниками процесу розробки державної політики і яке ставлення населення до офіційної державної стратегії і політичного курсу?

Відповідно до Конституції України [18] Президент України, як гарант держави забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Процес формування державної політики національної безпеки започатковується Радою національної безпеки і оборони Україні [21], до компетенції якої належить внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони.

Рада національної безпеки і оборони Україні розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, який приймає рішення щодо:

(1) визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

(2) проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

(3) удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

(4) проекту закону України про Державний бюджет України та пропозицій до Бюджетної декларації по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України.

Водночас Рада національної безпеки і оборони Україні забезпечує і контролює надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

Ураховуючи зазначене, вважається доцільним підкреслити, що саме «аналіз стану і тенденцій розвитку подій» являє собою прогнозну діяльність, яка повинна бути тісно пов'язана з державним стратегічним прогнозуванням та плануванням. На підставі результатів зазначених аналізів повинні формуватися державні стратегічні документи, які стануть дороговказом розвитку України у майбутньому.

Горизонти планування у сфері національної безпеки і оборони України визначено вимогами Закону України «Про національну безпеку України» [22] та поділяються на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Документами довгострокового планування є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України та Національна розвідувальна програма.

Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони.

Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони, основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування.

У таблиці 1 наведено аналіз державних стратегічних документів у частині, що стосується горизонтів планування.

Слід зауважити, що оновлення таких документів здійснюється виключно з початком каденції нового Президента України. Враховуючи, що довгострокова перспектива є горизонтом планування понад п'ять років, горизонти планування більшості стратегічних документів України обмежуються 5 роками – 2020 рік.

Разом з тим у державі не створено системи державного стратегічного прогнозування, та відповідно, горизонти прогнозування не визначено жодним керівним документом.

Державне стратегічне прогнозування повинно проводити аналіз взаємного впливу чинників таких як, наприклад, економіки та демографії, освіти та військової сфери, охорони здоров'я тощо, та прогнозувати розвиток цих взаємних впливів у довгостроковій перспективі.

Відповідно до проведеного аналізу документів [22–28], зазначені стратегічні документи є планами впровадження державної політики національної безпеки, з викликами, загрозами та сценаріями суто воєнного характеру, які не враховують чисельні аспекти політичного, економічного, соціального, науково-технологічного, екологічного, інформаційного характеру, а

Таблиця 1

Порівняльний аналіз часових горизонтів національних стратегічних документів

Нормативний документ	Часовий горизонт, рік
Стратегія національної безпеки і оборони України [22]	Документи довгострокового планування
Воєнна доктрина України [23] (основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України)	
Стратегія воєнної безпеки України (розроблятиметься за результатами проведення оборонного огляду в 2019 році)	
Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України (розроблятиметься за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту в 2019 році)	
Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року [24]	2028
Стратегія кібербезпеки України [25]	Документи довгострокового планування
Національна розвідувальна програма	
Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [26]	2020
Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» [27]	середньо- та довгострокова перспектива – 2023 +
Стратегічний оборонний бюлетень [28]	2020

якщо й частково враховують, то відсутній прогнозний аналіз композитарію всіх цих чинників, який відповідатиме національним інтересам України.

Відповідно до Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України» [29] ініційовано провести такі огляди:

– оборонний;
– громадської безпеки та цивільного захисту;
– стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації;
– загальнодержавної системи боротьби з тероризмом;
– розвідувальних органів України.

На вимогу зазначеного Указу Президента України, відповідні центральні органи виконавчої влади, відповідальні за проведення оглядів, на протязі чотирьох місяців повинні відпрацювати висновки з оцінки безпекового середовища на середньострокову перспективу (до 5 років) на глобальному, регіональному та національному рівнях, та надати їх Секретареві Ради національної безпеки і оборони України та Національному інституту стратегічних досліджень [21]. Тобто, за результатами проведеної роботи планується розробити документ, який міститиме висновки з оцінки безпекового середовища 2024 року. Вважається за доцільне зазначити, що відповідно державних нормативних актів наступне дослідження безпекового середовища проводитиметься лише на початку наступної каденції Президента України, тобто у 2024 році.

На відміну від національного наукового мислення, західну наукову думку націлено не на опис майбутнього, а на його формування та управління, для реалізації стану якого і формується державна політика у всіх сферах життя. У західних країнах зазначене питання підняте на досить високий науковий рівень і горизонти опису (формування) майбутнього безпекового середовища сягають поколіннями – 25 років. При цьому слід зауважити, що не зважаючи на те, що кожна країна бере участь в різноманітних політичних, військових та військово-політичних союзах (альянсах), кожна має власне уявлення про майбутнє безпекове середовище з власними часовими показниками стратегічних передбачень, що представлено у відповідних стратегічних документах наведених у таблиці 2.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз часових горизонтів стратегічних документів провідних країн, що визначають майбутнє безпекове середовище

Держави / міжнародні організації		**Часовий горизонт огляду майбутнього безпекового середовища, рік**
The Five Eyes Intelligence Community	США	2045
	Великобританія	2035
	Канада	2013–2040
	Австралія	2035
	Нова Зеландія	2030
Європейський Союз	ФРН	2045+
	Польща	2035
НАТО		2025
Україна		2020

Слід зазначити, що процеси державного планування та прогнозування повинні мати характер безперервності. У провідних країнах заходу, як на державному рівні так і в оборонних відомствах, існують відповідні структури на які покладено завдання прогнозної діяльності. Вони проводять постійну та безперервну роботу над оновленням розробленої моделі та уяви майбутнього, сформованого відповідними стратегічними документами та прийнятими управлінськими рішеннями (управління майбутнім).

Так, подальшими напрямами та розвідками наукових досліджень у цьому науковому полі можуть бути:

– розроблення категоріально-понятійного апарату;
– розроблення методології опису майбутнього середовища, в тому числі безпекового;
– розвиток аналітично-прогностичної діяльності у державі;
– дослідження широкого спектру питань щодо формування нової науки, яка з метою формування (управління) моделлю майбутнього, проводитиме відповідний аналіз впливу аспектів діяльності держави на майбутнє середовище;
– розроблення документа «Майбутнє України 2045+» (відкрита та закрита частина), який стане основною детермінантною формування державної політики національної безпеки.

Водночас тенденції та вимоги сучасності ставлять систему управління національною безпеки держави в такі умови, що на сьогодні практично відсутня наука, яка б займалася цією сферою діяльності. Відсутні відповідні експерти та фахівці з цих питань, освітні заклади. Така наука стоїть на перетину суміжних.

Крім того, зазначений в дослідженні концептуальний підхід формування державної політики національної безпеки України може стати основою розробки та моделювання міжнародних відносин, як складової системи стратегічного управління у сфері національної безпеки України.

Ураховуючи викладене, пропонується:

– створити в Україні систему державного стратегічного прогнозування та планування, яка охопить всю сферу діяльності держави, базуватиметься на моделі майбутнього безпекового середовища та відповідатиме національним інтересам держави;

– розробити проект закону України «Про державне стратегічне прогнозування та планування», передбачивши часові горизонти прогнозування майбутнього – не менше 25 років.

Висновки. Зростає необхідність у встановленні логічних та константних параметрів процесу формування державної політики національної безпеки. Державне стратегічне прогнозування (передбачення) майбутніх результатів впровадження державної політики національної безпеки, яка сформована в минулому, повинно стати основною детермінантною та відправним інструментом її формування.

Відповіді на основні проблеми формування державних політик, в цілому, потрібно шукати в кризі, як системі структур аргументів. Держава – це цілісність оборонних та суспільних інституцій. Деякі з них втрачають свою нормативно-ціннісну вагомість, перестають сприйматися як значущі та прикладні форми забезпечення соціального життя. Цей шаблон має бути розірвано. Відповідно, вже нині Україна зобов'язана розпочати проведення ряду взаємопов'язаних і узгоджених між собою конструктивних змін щодо створення дієвого механізму для реалізації та забезпечення національної безпеки. Ці реформи мають стати каталізатором інженерії миру, становлення держави та протидій майбутнім викликам та загрозам. Відповіді на такі виклики та загрози можна знайти лише в рамках стратегічно орієнтованої національної політики розвитку, зміни філософії, що лежить в площині економічної поведінки в Україні та поширенні «культури довго строковості» серед управлінців усіх рівнів.

Список літератури:

1. Англерид Т., Андерсен А., Артим І., Кальюранд Р., Дегтяр А. Оцінювання державних політики та програм: Методичні вказівки до вступного курсу з оцінювання – теорія і практика. Київ, 2003. 152 с.

2. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. Москва, 2002. 537 с.

3. Браун П. Посібник з аналізу державної політики. Київ, 2000. 243 с.

4. Веймер Д.Л., Вайнінґ Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика. Київ, 1998. 654 с.

5. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. Київ, 2000. 671 с.

6. Ведунг Е. Оцінювання державної політики. Київ, 2003. 350 с.

7. Пал Л.А. Аналіз державної політики. Київ, 1999. 422 с.

8. Райт Г. Державне управління. Київ, 1994. 191 с.

9. Янг Е., Куінн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики. Київ, 2003. 75 с.

10. Бебик В. Політичний маркетинг і менеджмент. Київ, 1996. 144 с.

11. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. Київ, 2000. 328 с.

12. Вступ до аналізу державної політики. Київ, 2001. 238 с.

13. Нижник Н., Дубенко С., Мельниченко В., Плахотнюк Н., Мосов С. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади. Київ, 2002. 164 с.

14. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. Київ, 1998. 160 с.

15. Романов В., Рудик О., Брус Т. Вступ до аналізу державної політики. Київ, 2001. 235 с.

16. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ, 2002. 750 с.

17. Ситник Г., Смолянюк В., Шевченко М. Геополітичний аналіз та прогнозування. Київ, 2015. 180 с.

18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 21.05.2019).

19. Валевський О. Деякі стратегічні напрями реформування політичної системи українського суспільства. Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. Лугового, В. Князєва. Київ, 201. С. 32–34.

20. Про Раду національної безпеки і оборони України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 21.05.2019).

21. Про національну безпеку України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення: 21.05.2019).

22. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про стратегію національної безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015 (дата звернення: 21.05.2019).

23. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015 / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015 (дата звернення: 21.05.2019).

24. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 червня 2018 р. / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80 (дата звернення: 21.05.2019).

25. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.01.2016 «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016 (дата звернення: 21.05.2019).

26. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 21.05.2019).

27. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». Київ, НІСД, 2018. 688 с.

28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016 / *Президент України*. URL: https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137 (дата звернення: 17.09.2018).

29. Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 р. : Указ Президента України від 16 травня 2019 р. № 225/2019 / *Верховна Рада України.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137 (дата звернення: 17.09.2018).

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья посвящена определению и научному обоснованию приоритетных направлений касаемо моделей формирования государственной политики национальной безопасности. Анализируется традиционные подходы формирования государственной политики, а также современные вызовы и условия, в которых проводится такое формирование. Предлагаются пути модернизации, оптимизации и гармонизации механизмов формирования государственной политики национальной безопасности с системой государственного стратегического планирования через призму прогнозной и информационно-аналитической деятельности. Обосновывается необходимость увеличения временных горизонтов государственного стратегического прогнозирования и формирования альтернативных моделей будущего, которое создаётся принятием государственных политических решений сегодня.

Сгруппированы с научной точки зрения авторский взгляд на парадигму формирования государственной политики национальной безопасности. Систематизируется и обосновывается содержание таких основных компонентов знаний в сфере национальной безопасности, как формирование государственной политики, государственное стратегическое планирование, государственное стратегическое прогнозирование, прогнозная деятельность и долгосрочное предвидение. Предлагаются авторские пути решения таких задач, усиление соответствующих компонентов знаниями и нормативно-правового регулирования в Украине.

Ключевые слова: *государство, государственная политика, механизмы формирования государственной политики, анализ, национальная безопасность, государственное стратегическое планирование, стратегическое прогнозирование.*

CONCEPTUAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK OF NATIONAL SECURITY STATE POLICY-MAKING

The article focuses on definition and scientific basis for priorities for the models of national security state policy-making. Traditional approaches of state policy-making, modern challenges and conditions in which it is being implemented are analyzed. The ways of modernizing, optimizing and harmonizing national security state policy-making with the state strategic planning system are suggested within the forecasting, information and analytical activities. The need of expanding the state strategic planning time horizons and shaping the alternative models of the future which is created by today's state political decisions is substantiated.

Authors' vision of the national security state policy-making paradigm is grouped from a scientific perspective. The sense of the main components of knowledge in the area of national security such as state policy-making, state strategic planning, state strategic forecasting, forecasting activities and long-term forecasting is systemized and substantiated. The ways of solving such issues, strengthening the above components with knowledge and regulatory framework in Ukraine are suggested by the authors.

Key words: *state, state policy, state policy-making mechanisms, policy analysis, national security, state strategic planning, strategic forecasting.*

УДК 351.82:347.453.1
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/13

Кашталян Т.М.
Національний університет цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Обґрунтовано, що вдосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин повинно відбуватися за допомогою системного визначення його принципів, способів, суб'єктів, підґрунтя, тенденцій тощо. З'ясовано, що вони стосуються публічно-приватного сектору і вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Установлено, що метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективної соціально орієнтованої діяльності у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.

Ключові слова: *державне регулювання, механізми, земельні відносини, удосконалення, органи публічної влади.*

Постановка проблеми. Земля є унікальним ключовим ресурсом, який забезпечує суспільно-політичну та економічну діяльність. Цей ресурс виступає особливим фактором виробництва, причому земля становить критеріальний базис, що визначає особливості розвитку тієї чи іншої держави. На вітчизняних теренах і досі триває земельна реформа, яка останнім часом набула нових рис і покликана гарантувати безпечний еколого-економічний розвиток земельних відносин. Усе це визначає необхідність ґрунтовного дослідження особливостей функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення національної, екологічної й економічної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки. Здебільшого ці дослідження (В. Бакуменка, В. Боклаг, А. Дєгтяра, В. Круглова, М. Латиніна, Т. Лозинської, А. Мерзляк, Т. Титаренко, Ю. Ульянченко та ін. [1–4; 6]) присвячені певним проблемам формування державної політики. Проте, зважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного розгляду потребують особливості функціонування та розвитку державної земельної політики як складника безпекової діяльності держави.

Постановка завдання. Метою статті є наукове обґрунтування напрямів удосконалення державного регулювання земельних відносин в Україні в контексті підвищення його самоврядності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Метою земельної політики є підвищення ефективності використання землі, створення умов для збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення це в потужний самостійний фактор економічного зростання. На нашу думку, таке розуміння земельної політики відповідає закордонному аналогу терміна «land administration» [5; 7]. Погоджуємося з науковцями [3; 4; 6], що не варто зводити земельну політику тільки до діяльності органів державної влади; необхідно враховувати інтереси і громадянського суспільства, і бізнесу. Якщо послуговуватися закордонним формулюванням земельної політики, то на вітчизняних теренах під терміном «земельне адміністрування», очевидно, слід розуміти діяльність державних інституцій щодо розпорядження й оперативного управління землею для оптимізації її використання відповідно до різної економічної, містобудівної, сільськогосподарської та іншої цінності землі для досягнення умов комфортного проживання, виробничої діяльності та соціокультурного розвитку з метою повноцінного задоволення потреб суспільства.

Отже, основна мета земельного адміністрування – це створення і функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу за підтримки високого рівня екологічних і соціальних умов життя для сучасного і майбутнього поколінь отримати не тільки максимальну економічну вигоду, але й забезпечити стійкий соціально-економічний розвиток держави, її регіонів і суспільства, яке проживає в них. Така триєдність категорій і понять у межах досліджуваної

теми дає змогу стверджувати про необхідність аналізу взаємозв'язку земельного адміністрування і проблем сталого розвитку та національної безпеки. Оскільки саме остання згідно із законодавчим визначенням є втіленням збалансованого поєднання інтересів держави, суспільства й окремо взятої особистості (див. Закон України «Про національну безпеку України» [2]).

Земля стає все більш і більш цінним ресурсом для більшості народів на нашій планеті. Розвинені країни намагаються досягти не тільки показників економічного зростання, але й екологічної та соціальної безпеки, що, у свою чергу, пов'язана з раціональним та ефективним використанням земельних ресурсів. Непоодинокими є випадки, коли таке використання пов'язане з рейдерським захопленням сільськогосподарських земель. Спірні земельні питання можуть, за словами Жака Діоффа (директора продовольчої і сільськогосподарської організації ООН [5; 7]), створити форму «колоніалізму», за якої бідні держави постачають продукти харчування, не піклуючись про власну продовольчу, економічну й соціальну безпеку. Це може, звичайно, сприяти вирішенню конкретних державно-політичних завдань. Проте таке зростання економічного складника сталого розвитку через применшення значення соціального складника означатиме втрату соціальної рівності в правах на землю.

Сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби сучасних поколінь, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. При цьому можна виділити два ключових поняття: 1) «потреби», зокрема нагальні потреби населення, які є першорядними та пріоритетними; 2) «ідея обмежень», які передбачають таку соціальну організацію та стан застосування технології, за якого забезпечується здатність одного покоління завдяки іншому, тобто потреби майбутнього покоління завдяки їх обмеженню в сучасного покоління. Останнім часом термін «сталий розвиток» розширив свої кордони. Він передбачає досягнення балансу між інтересами найзаможніших і найбідніших категорій населення, між сьогоденням і майбутнім, між людиною і природою, не ставлячи під загрозу культурне, соціальне і біологічне різноманіття. Досягнення такого балансу в розвитку включає безперервний і тісний зв'язок між економічною, соціальною та екологічною сферами – трьома наріжними каменями сталого розвитку.

Взаємозв'язок «людина – земля» охоплює взаємодію економічної, політичної й екологічної сфер життєдіяльності. Налагодження діалогу між ними нерідко є ускладненим і вимагає формування науково обґрунтованої й ефективної системи земельного адміністрування, здатної підтримувати постійно змінювані взаємні зв'язки між людиною і землею, для спрощення складного процесу прийняття рішень із земельних питань і для забезпечення їх дієвої реалізації.

Уважаємо, що виважене земельне адміністрування має особливе значення для сталого розвитку. В останні десятиліття світові «драйвери» сталого розвитку, глобалізації, урбанізації, економічних реформ і технологій впливають на розроблення різноманітних методів і моделей земельного адміністрування, що використовуються державними інституціями. Подальший розвиток цих моделей, на нашу думку, має відбуватися тільки з чітким розумінням нагальних питань земельного адміністрування відповідно до сучасних і потенційних тенденцій у цій сфері, з яких можна виділити такі:

– змінювані взаємини в системі «людина-земля»;

– права на приватну і державну власність;

– питання землеволодіння, користування та розпорядження;

– інституційні та адміністративні питання (зв'язок інфраструктури та бізнес-структур, які функціонують на певній території);

– роль інфраструктури просторових даних;

– технічні питання, такі як з'єднання в обчислювальні мережі і централізована обробка даних тощо.

Тренди земельного адміністрування співіснують із наміченими змінами в суспільстві, з їх усе більш ускладнюючими відносинами із землею, зокрема в напрямі охорони земель і їх підвищення родючості, раціонального витрачання дефінітного ресурсу, забезпечення екологічного виживання і стійкого розвитку тощо.

На переконання міжнародних експертів, зі стійким розвитком слід бути обережним, тому що кількісно цей зв'язок не дає змоги виміряти земельні ресурси, а також визначити ефективність управління земельними ресурсами під час реалізації права користування ними як державною власністю (див. Агенду XIX ст.). У дискусії Світового банку, яка має назву «Назустріч екологічній стратегії», дуже коротко згадується про роль землі і прав на власність, водночас визнається, що земля посідає центральне місце в реалізації будь-якої стратегії з управління навколишнім середовищем, але не визначається роль земельного адміністрування в таких стратегіях [5; 7]. З основних тез цієї дискусії, певною мірою пов'язаних із використан-

ням й управлінням земельними ресурсами, можна виділити такі:

– питання щодо складників права власності;

– питання управління земельними ресурсами та заохочення до раціонального їх використання;

– управління навколишнім середовищем.

Отже, подальший розвиток земельного права вимагає обґрунтування напрямів його вдосконалення, а саме:

1) підвищення рівня незалежності та відповідальності органів публічної влади та корпоратизація здійснення державного управління в земельній сфері;

2) залучення інвестицій у цю сферу та використання новітніх технологій у ній із метою збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, покращення суспільної інфраструктури, покращення добробуту громадян, які проживають у сільській місцевості, тощо;

3) оцінювання екосистемних послуг у межах здійснення громадської екологічної експертизи, актуалізація проведення інших видів контролю;

4) упорядкування діяльності чинних органів (агенцій, інспекцій тощо) у сфері землекористування з метою створення сприятливих умов для більш тісного співробітництва з громадськістю; зважаючи на це, важливим є створення рамкових програм і спільних інституцій щодо управління в зазначеній сфері відносин та інше [3].

На підставі проведеного аналізу наукових напрацювань [1] можемо визначити, що земельне адміністрування приводять у рух відповідні механізми. Відповідно до загального концепту публічного та державного управління серед них варто виокремлювати, насамперед, правовий, організаційно-інституційний і економічний. Ці механізми підпорядковуються специфіці предмета державного регулювання (земельних відносин) і вирізняються легітимністю (суспільним визнанням і підтримкою). Акцентуючи увагу на цій специфіці, може бути аргументовано, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері земельних відносин – це забезпечення сталого розвитку та захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз.

Ураховуючи загальновизнаний поділ механізмів державного управління, було проведено аналіз дії таких механізмів у сфері земельних відносин. З'ясовано, що в Україні основним недоліком чинної організаційної системи все ж залишається нерозвиненість її основних організаційно-інституційних та економічних елементів. При цьому поки що відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у сфері земельних відносин у контексті національної безпеки, а також визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення організаційно-інституційного сектору земельного адміністрування України та його економічних інструментів. На цій підставі запропоновано доповнити суб'єктний склад організаційно-інституційного механізму державного регулювання земельних відносин України, а також інструментальний склад економічного земельного адміністрування.

Висновки. Отже, потрійний характер стійкості розвитку (економічний, екологічний і соціальний) останнім часом розширюється в напрямі включення стандартів менеджменту (самоврядності) у земельній сфері для забезпечення інституційної та корпоративної ефективності в довгостроковій перспективі. Власне, сталий розвиток вимагає здійснення інтегрованого управління спільною діяльністю, що забезпечується державними структурами, приватним сектором і громадськістю для повноцінного та збалансованого задоволення їхніх інтересів. Установлено, що виважене земельне адміністрування земельною діяльністю як у приватних, так і в публічних інтересах передбачає реалізацію та вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективної соціально орієнтованої (стабільної, безпекової) діяльності у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.

Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: : НАДУ, 2011. 692 с.

2. *Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: http://rada.gov.ua/.

3. Помаза-Пономаренко А.Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні). *Молодий вчений.* 2015. № 2 (5). С. 196–198.

4. Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G. Agricultural Land Relations in the Developing World. *American Journal of Agricultural Economics.* 1993. № 75 (5). P. 1242–1248.

5. Guide for Beneficiary Results Assessment of Agricultural Emergency Interventions, Oslo, 2009. URL: http://www.fao.org/3/a-bl132e.pdf.
6. Prokopchuk O. and Gorbachova I. System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E – Journal.* 2018. № 4 (2). P. 115–128.
7. Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: http://www.fig.net.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Обоснованно, что совершенствование механизмов государственного регулирования земельных отношений должно происходить с помощью системного определения его принципов, способов, субъектов, основания, тенденций и тому подобного. Выяснено, что они касаются публично-частного сектора и совершенствования правового и организационно-институционального механизмов государственного регулирования земельных отношений. Установлено, что целью функционирования этих механизмов является осуществление государством эффективной социально ориентированной деятельности в сфере земельных отношений в различных условиях и с учетом национальных интересов. Среди них в сфере земельных отношений выделены интересы государства, общества и отдельно взятой личности.

Ключевые слова: *государственное регулирование, механизмы, земельные отношения, совершенствование, органы публичной власти.*

IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN THE CONTEXT OF ENSURING NATIONAL SECURITY

It was grounded that the improvement of state regulation of land relations must be ensured with the help of consistent determination of its principles, methods, subjects, grounds, tendencies, etc. It is established that they concern the public-private sector and improve the legal, organizational and institutional mechanisms of state regulation of land relations. It was defined that the goal of these mechanisms is to carry out effective activities by the state in the field of land relations under different conditions and taking into account national insurances. Among them in the field of land relations, the interests of the state, society and a separate personality are distinguished.

Key words: *state regulation, mechanisms, land relations, improvement, public authorities.*

УДК 352/354
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/14

Коврига О.С.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СПЕЦИФІКА РОЗВИТКУ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

У статті розглянуто та проаналізовано розвиток і функціонування інституту публічних послуг як умови вдосконалення функціонування органів виконавчої влади. Теоретично обґрунтовано і розроблено науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення шляхів реалізації напрямів розвитку публічних послуг у сфері державного управління.

Ключові слова: *публічні послуги, публічна влада, державне управління, система державного управління, органи виконавчої влади, органи публічної влади, центр надання адміністративних послуг.*

Постановка проблеми. Урегулювання проблеми визначення ціннісної орієнтації інституту публічних послуг протягом чергового етапу його становлення (що зумовлено прийняттям нових галузевих нормативно-правових актів і початком функціонування Єдиного державного реєстру адміністративних послуг в Україні) надає особливої актуальності визнанню і збереженню прав і свобод людини, що може бути досягнуто лише завдяки якісному забезпеченню доступних сервісно-публічних послуг. Наразі особливої уваги потребують забезпечення реального функціонування нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг і подальше розроблення останніх (із урахуванням специфіки органів виконавчої влади, що надають адміністративні послуги).

Надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади потребує подальшого вивчення, навіть незважаючи на те, що наразі вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови ефективної моделі публічних послуг. Сьогодні всебічне забезпечення прав і свобод людини під час надання публічних послуг органами виконавчої влади України є найактуальнішим питанням, яке постає під час вирішення важливих правових завдань у рамках різних галузей права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі більшість учених дає стверджувальну відповідь на запитання, чи можуть сервісно-публічні послуги органів виконавчої влади вважатися окремим інститутом, хоча раніше серед них точилася гостра полеміка з цього приводу.

Розвиток інституту публічних послуг, механізмів та інструментів щодо їх надання є актуальною науковою та практичною проблемою для країн світу, зокрема для України, яка спрямовується до змішаної формації та солідаристичної цивілізації. Дослідженню питань, пов'язаних із еволюцією управління в публічній сфері, присвячена ціла низка праць учених – В. Авер'янова, В. Бесчастного, І. Венедиктової, Ю. Даньшиної, С. Дембицької, Т. Коломоєць, М. Білинської, С. Серьогіна, Д. Сухініна, Ю. Тихомирова та інших.

Однак питання щодо запровадження сучасних цивілізаційних засад урядування в сфері надання публічних послуг залишається малодослідженим. Отож визначення особливостей розвитку та функціонування інституту публічних послуг як умови вдосконалення функціонування органів виконавчої влади стає все більш актуальним.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити специфіку розвитку та функціонування інституту публічних послуг як умови вдосконалення функціонування органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Природа змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною посіла програма «служіння» держави інтересам людини. Введення в правовий обіг поняття «адміністративні послуги» спрямоване не так на впровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між людиною і державою, як на переосмислення взаємовідносин між державними органами і громадянами, бо сутність цього поняття полягає у «службі держави інтересам людини», до того ж основним у цьому контексті виступає принцип верховенства права [3, с. 119].

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особами та суб'єктами господарювання публічних послуг є одним із головних

завдань, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування. Адже саме за якістю цих послуг кожен громадянин оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина.

За даними соціологічних опитувань, суб'єкти (фізичні або юридичні особи), які відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [9] звертаються до спеціалізованих центрів по такі послуги, задоволені високою якістю обслуговування та професіоналізмом працівників цих установ. Рівень використання сучасних інформаційних технологій у сфері надання публічних послуг залишається недостатнім. З цієї причини актуальності набуває включення до механізму надання публічних послуг інформаційно-комунікаційного складника, який давав би суб'єкту звернення змогу отримувати необхідний пакет послуг у режимі on-line [1, с. 3].

Наразі в центри адміністративних послуг нашої держави громадяни звертаються по надання більш як 200 видів різноманітних послуг [12]. Ураховуючи цей показник, можна виокремити проблему необґрунтованого перевищення кількості сервісно-публічних послуг, які повинні надаватися органами виконавчої влади [8, с. 30]. Відтак доцільним убачається, по-перше, проведення аналізу всіх наявних публічних послуг, а по-друге – об'єднання тотожних за змістом сервісно-публічних послуг. Можна припустити, що це сприятиме скороченню їхньої кількості вдвічі.

Хоча наразі спостерігається зростання популярності застосування інформаційних технологій у сфері надання публічних послуг органами виконавчої влади України, у багатьох розвинених країнах Заходу активно застосовуються явочно-нормативні процедури забезпечення громадян реєстраційними публічними послугами. Тому вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій, задіяних у роботі механізмів надання адміністративних послуг органами виконавчої влади щодо забезпечення громадян реєстраційними послугами, є важливим науково-технічним напрямом розвитку нашої країни [1, с. 4].

Світова практика надання адміністративних послуг бере за основу оцінку їхньої якості, надану безпосередньо споживачем. Орієнтація на думку суб'єкта звернення, пріоритет забезпечення прав особи, яка отримує публічні послуги, набули ключового значення ще у 1980-90-х роках після запровадження критерію оцінювання інституту функціонування публічних послуг (зокрема, у Великій Британії, США, Канаді, Швеції, Фінляндії).

Запроваджений в українському правовому просторі інститут публічних послуг, спрямований на реформування сучасної правової системи на користь людини та громадянина, є занадто розгалуженим (наприклад, тільки реєстраційні провадження регламентовані понад 750 нормативно-правовими актами, котрі виокремлюють більш як десять груп об'єктів державної реєстрації).

Неоднозначною видається потреба запровадження іноземного досвіду в сфері, де вже використовується визначена, але не впорядкована процедура діяльності публічних органів, яка в принципі може бути вдосконалена та приведена у відповідність до європейських стандартів, а не ігноруватися, як неіснуюча й застаріла [6, с. 17].

Підвищення рівня якості функціонування інституту публічних послуг може бути забезпечене на основі досвіду Великої Британії, на території якої функціонує програма «Модернізація уряду». Остання містить переліки відповідальних службовців, до яких особа може звернутися в разі надання неналежної сервісно-публічної послуги, і конкретних якостей публічних послуг [2, с. 12].

Використанню зарубіжного досвіду в сфері надання публічних послуг має передувати впорядкування вітчизняної нормативно-правової бази та практичних напрацювань чинних у державі установ, що сприятиме визначенню реального стану цього інституту.

В експертному середовищі вважають, що монополізм у наданні адміністративних послуг є одним із ризиків зростання рівня корумпованості цієї сфери, адже в такий спосіб перебираються повноваження, найчастіше закріплені за єдиним чітко визначеним органом публічної адміністрації. Окрім того, такий монополізм має ще й територіальний характер: приватна особа може звернутися по отримання послуги виключно до органу, розташованого на території визначеної адміністративної одиниці, як правило, за місцем проживання фізичної чи місцем знаходження юридичної особи. Хоча згадуваний Закон України «Про адміністративні послуги» серед головних принципів їх надання визначає доступність і зручність отримання послуг для фізичних та юридичних осіб, що, по суті, має передбачати децентралізацію цього механізму [9].

У частині забезпечення двох невіддільних аспектів надання публічних послуг – їхньої доступності та якості – Україна, без сумніву, досягла вагомих успіхів завдяки створенню установ забезпечення такими послугами в кожному обласному центрі та пріоритету думки суб'єкта звернення під час оцінювання наданих йому послуг.

Згідно з інформаційними та аналітичними матеріалами з питань створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у регіонах України, **наданими** Департаментом розвитку підприємництва та регуляторної політики (станом на 1 квітня 2019 року), в Україні нараховується **740 ЦНАП і 47 територіальних підрозділів, 3 мобільні ЦНАП** [5].

Здійснено перші кроки щодо вдосконалення публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади. Яскравим прикладом цього було функціонування Центру адміністративних послуг у Луганську, який, на думку експертів, на 2013 рік був найкращим в Україні. Протягом першого року роботи сервісно-публічні послуги було надано майже 130 тисячам фізичних та юридичних осіб. Але пріоритетом вважається не кількість громадян, які отримали публічні послуги, а якість цих послуг. Зокрема, 14 червня 2013 року, відвідавши Луганський центр адміністративних послуг, представники німецької делегації високо оцінили якість, оперативність і доступність сервісно-публічних послуг, що надавалися цією установою [12].

Тепер у Луганській області на території, підконтрольній українській владі, з метою створення зручних і доступних умов для отримання громадянами та суб'єктами господарювання якісних адміністративних послуг, забезпечення сприятливого бізнес-клімату, запобігання проявам корупції та усунення посередництва під час їх надання, а також відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» діють 19 центрів надання адміністративних послуг. Серед них: 11 – при районних державних адміністраціях (Білокуракинська, Кремінська, Марківська, Міловська, Новоайдарська, Попаснянська, Новопсковська, Станично-Луганська, Сватівська, Старобільська та Троїцька), 4 міських центри (Сєвєродонецьк, Лисичанськ, Рубіжне і Кремінна) та 4 центри Біловодської, Білокуракинської, Новопсковської селищних рад та Чмирівської сільської ради, які обслуговують об'єднані територіальні громади [4].

Щорічно суб'єкти господарської діяльності та громадяни у центрах отримують понад двісті тисяч адміністративних послуг. Через центри надаються найбільш популярні адміністративні послуги у таких сферах: державної реєстрації бізнесу, громадських формувань і речових прав на нерухоме майно; земельних відносин; реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування особи тощо.

Щодо створення та облаштування центрів у Луганській області була надана допомога Європейським Союзом, програмою ПРООН «Відновлення і розбудова миру», проектом «Зміцнення громадської довіри» (UCBI II), що реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), проектом «Реформа управління на сході України II», що виконується компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) за дорученням Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ). Ці організації здійснюють ремонти приміщень, оснащують їх усім необхідним – сучасними меблями, обладнанням, програмним забезпеченням, навчають персонал надавати послуги на високому рівні. Районним державним адміністраціям і виконавчим комітетам міських рад міст обласного значення передано меблі, комп'ютерну, побутову та офісну техніку, стенди, дитячі куточки та канцелярські товари [4].

Нині центри надання адміністративних послуг міст України практично не розробляють критеріїв їхньої якості, хоча останні досить вичерпно досліджені в роботах вітчизняних учених. Тобто результати теоретичних напрацювань de facto залишаються неапробованими, що, відповідно, також потребує реформування. Упровадження критеріїв якості має наблизити Україну до європейських стандартів забезпечення осіб сервісно-публічними послугами та переорієнтувати цей інститут на гарантування прав і свобод людини та громадянина.

Згідно з положеннями Європейської хартії, підписаної в Парижі на Європейському з'їзді якості у 1998 році, визначено таке:

– якість – це мета досконалості організації (якщо остання є конкурентоспроможною, то вона повністю виправдовуватиме очікування клієнтів). У такому разі якість постає методологією та способом активної участі персоналу, відповідального за надання публічних послуг, адже підвищення мотивації та відданості своїй професії лише сприяє забезпеченню споживачів якісними послугами;

– якість є безсумнівним виміром ефективності, а завдяки скороченню витрат, використанню творчих можливостей, заохоченню ініціативи працівників – рушійною силою підвищення конкурентоспроможності та зайнятості.

Управління якістю є застосуванням тих чинників, які найістотніше впливають на рівень наданих послуг. Наразі національні й міжнародні організації розробили та ефективно використовують уже традиційні моделі підвищення якості публічних

послуг, наприклад «Модель відмінності», запропоновану Європейською фундацією менеджменту якості (EFQM), та інші [11, с. 11–12].

Система оцінювання публічних послуг, включно з тими, що надаються органами виконавчої влади України, повинна будуватися з урахуванням специфіки кожного населеного пункту, адже існування останньої є важливим джерелом удосконалення механізму забезпечення такими послугами.

З-поміж проблем у цій галузі суттєвою вважається наявність прогалин у законодавчому закріпленні процесуального отримання адміністративних послуг. Не раз наголошувалося на необхідності ухвалення та набрання законної сили Адміністративно-процедурним кодексом України [10], який повністю відобразив би базові рекомендації Ради Європи у сфері надання адміністративних послуг.

У будь-якому разі Адміністративно-процедурний кодекс України має стати основоположним законодавчим актом, який регулюватиме порядок надання сервісно-публічних послуг. Визначення порядку надання окремих послуг повинно міститися у спеціальних законах, які прописували б: процедуру дотримання загальних принципів надання адміністративних послуг; механізм збереження цілісності кожної адміністративної послуги; принципи недопущення запровадження необґрунтованих послуг, перекладання обов'язків адміністративних органів на приватних осіб чи висунення до них додаткових вимог [10].

Недослідженим повною мірою залишається й формування статистики адміністративних послуг у системі органів виконавчої влади. Цілковита відсутність в Україні комплексного підходу до статистичного вивчення надання адміністративних послуг не сприяє забезпеченню належного переходу до створення системи національних рахунків відповідно до наявних стандартів.

Проблематичність цього питання, на думку вчених, полягає в тому, що:

– минув порівняно незначний проміжок часу відтоді, коли адміністративні послуги в межах статистичних досліджень почали виокремлювати в окремий інститут (перша загальна класифікація послуг з'явилася в 1967 році й не охоплювала всіх видів економічної діяльності);

– відсутній систематичний аналіз процесів розширення кола суб'єктів надання сервісно-публічних послуг;

– не проводяться дослідження у сфері формування статистики адміністративних послуг, хоча в цьому є неабияка потреба [8, с. 67].

Зважаючи на те, що Закон України «Про адміністративні послуги» прийнято 6 вересня 2012 року [9], результати досліджень свідчать, що цей новий Закон ще не усунув наявних недоліків і не сприяв формуванню думки про його результативність серед представників органів внутрішніх справ.

Висновки. Специфіка інституту публічних послуг в Україні полягає насамперед у тому, що процес розвитку механізму надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади на сучасному етапі характеризується зосередженням уваги на функціонуванні центрів надання адміністративних послуг і підвищенні якості останніх. Ураховуючи той факт, що інститут публічних послуг регулює певну групу громадських відносин, які існують у рамках адміністративного права, вважається необхідним забезпечення завершеного правового регулювання сфери публічних послуг і практичне оновлення нормативної бази та порядку їх надання. Розроблення конкретних критеріїв якості надання сервісно-публічних послуг, зосередження достатньої уваги на проблемних аспектах забезпечення адміністративних послуг органами влади України та систематизація нормативної бази в цій сфері все ще залишаються серед основних невирішених питань галузі.

Проаналізувавши розвиток і функціонування інституту публічних послуг органів виконавчої влади за допомогою методик теоретичного пізнання, можна дійти висновку, що надання сервісно-публічних послуг органами виконавчої влади потребує подальшого вивчення, навіть незважаючи на те, що наразі вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови ефективної моделі публічних послуг.

Список літератури:

1. Бесчастний В.М. Адміністративні послуги: концептуально-правовий аспект. *Актуальні проблеми адміністративного права та процесу.* Донецьк. 2013. С. 3–5.

2. Даньшина Ю.О. Зарубіжний досвід оцінювання якості адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління.* 2011. № 4. С. 12.

3. Дембіцька С.Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2007. № 2. С. 119.

4. Довідник про центри надання адміністративних послуг Луганської області м. Сєвєродонецьк 2018. URL: http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/dovidnik_cnap_2018_19.07.2018.pdf.

5. Інформація щодо центрів надання адміністративних послуг у регіонах України (станом на 1 квітня 2019 року). URL: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=288da497-975a-4de1-9bb0-7ad77b80fba9&title-stanomNa01-110-2019 (дата звернення: 13.05.2019).

6. Кузьменко О.В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг. *Право України.* 2007. № 6. С. 17.

7. Міхровська М.С. Адміністративні послуги: питання законодавчого закріплення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* 2012. № 90. С. 88.

8. Поляк О.В., Сарчинська Т.Г. Формування статистики управлінських/адміністративних послуг. Статистика України. 2004. № 4. С. 67.

9. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

10. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4.

11. Прудіус Л.В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.

12. Центр административных услуг в Луганске: итоги первого года работы. 29 ноября 2012 г. URL: http://gorod.lugansk.ua/poslugi/photo/552-centr-administrativnyh-uslug-v-lu.

СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

В статье рассмотрены и проанализированы развитие и функционирование института публичных услуг как условия совершенствования функционирования органов исполнительной власти. Теоретически обоснованы и разработаны научно-практические рекомендации по совершенствованию путей реализации направлений развития публичных услуг в сфере государственного управления.

Ключевые слова: *публичные услуги, публичная власть, государственное управление, система государственного управления, органы исполнительной власти, органы публичной власти, центр предоставления административных услуг.*

SPECIFICATION OF THE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE PUBLIC SERVICES INSTITUTE

The development and functioning of the public service institute as a condition for improving the functioning of executive bodies is considered and analyzed. Theoretical and practical recommendations for improving the ways of implementing public services development in the field of public administration are substantiated and developed.

Key words: *public services, public authority, public administration, system of state administration, executive authorities, public authorities, center for providing administrative services.*

УДК 351.713:342.951
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/15

Комаров О.В.
Університет митної справи та фінансів

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБІРКОВОСТІ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ПРИ УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ

Стаття присвячена механізмам забезпечення вибірковості митного контролю під час управління ризиками. За результатами дослідження обґрунтовано, що в основу сучасної філософії організації митного контролю покладено фундаментальний принцип «селективності» чи-то «вибірковості» на основі застосування системи управління ризиками, оскільки митна адміністрація, яка не впровадила такої системи, апріорі є ризиковою, а отже, не може гарантувати належний рівень надійності і безпеки.

Ключові слова: *система управління ризиками, автоматизована система аналізу та управління ризиками, вибірковість митного контролю, спрощення митних процедур, митна безпека.*

Постановка проблеми. Традиційно вважалося, що тотальний контроль становить єдиний надійний спосіб забезпечити дотримання вимог митного законодавства. Проте вибірковий митний контроль на основі управління ризиками забезпечує більш системний і ресурсоефективний підхід. Водночас із розвитком митних технологій та інформаційних систем змінюються і принципи організації митного контролю, а сучасні системи управління ризиками відіграють при цьому провідну роль.

Ресурси митниці є обмеженими, вони не збільшуються відповідно до стрімкого зростання обсягів міжнародної торгівлі, тому сьогодні економічно невигідно і практично неможливо контролювати кожну зовнішньоекономічну операцію. Водночас неприйнятно легковажити митною безпекою, розраховуючи переважно на рандомний контроль. Сприяння міжнародній торгівлі без зменшення ефективності митного контролю – актуальна проблема практично для кожної митної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання управління ризиками під час митного контролю стали предметом наукових пошуків і досліджень таких учених, як І.Г. Бережнюк, О.П. Борисенко, А.І. Брендак, В.В. Булана, А.Д. Войцещук, Л.М. Івашова, Г.Ю. Кулик, І.В. Несторишен, П.В. Пашко, П.Я. Пісний, М.М. Разумей, С.С. Терещенко, О.А. Фрадинський та інші. Однак механізми забезпечення селективності митного контролю під час управління ризиками досліджені фрагментарно та опосередковано.

Постановка завдання. Головним завданням дослідження є обґрунтування підходів і механізмів забезпечення вибірковості митного контролю на основі застосування системи управління ризиками.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значні переваги від спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю. Досягнення балансу між цими на перший погляд контраверсійними завданнями передбачає запровадження сучасних систем управління ризиками. Це вкрай важливо, оскільки митна адміністрація, яка не впровадила такої системи, апріорі є ризиковою, а отже, не може гарантувати належного рівня надійності і безпеки.

Спроможність забезпечення державної митної безпеки значною мірою залежить від використання механізмів вибіркового митного контролю. Застосування сучасних технологій управління ризиками допомагає нівелювати людський фактор під час прийняття відповідних рішень і покращити якість державного управління в галузі митної справи [16]. Отже, сучасні системи митного контролю повинні насамперед ґрунтуватися на вибірковому підході та управлінні ризиками [15].

Впровадження автоматизації та інших складних методів забезпечення вибірковості може дати змогу митним адміністраціям покращити дотримання законодавчих вимог і забезпечити досягнення очікуваних цілей щодо спрощення умов міжнародної торгівлі [17, с. 4]. Застосування механізмів і технологій забезпечення вибірковості чи то селективності митного контролю на

основі аналізу та управління ризиками з широким використанням автоматизації покладено в основу сучасної міжнародної практики.

Відповідно до кращої митної практики та міжнародних стандартів, в Україні застосовується система управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю [4, ст. 361]. Отже, в основу сучасної філософії організації митного контролю покладено фундаментальний принцип «вибірковості».

Цей основоположний принцип організації митного контролю закріплено вітчизняним законодавством. Так, форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України під час митного оформлення, обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками [4, ст. 320]. При цьому цілями застосування системи управління ризиками визначено такі:

1) запобігання, прогнозування і виявлення порушень законодавства України з питань державної митної справи;

2) забезпечення більш ефективного використання наявних у органів доходів і зборів ресурсів і зосередження їх уваги на окремих згрупованих об'єктах аналізу ризику, щодо яких є потреба у застосуванні окремих форм митного контролю або їх сукупності, а також у підвищенні ефективності митного контролю (сферах ризику);

3) забезпечення в межах повноважень органів доходів і зборів заходів із захисту національної безпеки, життя і здоров'я людей, тварин, рослин, довкілля, інтересів споживачів;

4) прискорення митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України [4, ст. 361].

Умовно можна визначити два підходи до забезпечення вибірковості митного контролю, які використовуються митними адміністраціями під час управління ризиками. Перший передбачає зосередження уваги на конкретних зовнішньоекономічних операціях, тоді як другий базується на результатах аналізу та оцінки безпосередньо суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності. Найбільш збалансованим, вочевидь, можна вважати комплексний підхід до вибору об'єкта контролю, визначення його форм та обсягу.

Сегментація суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за критеріями ризиковості – це, мабуть, той підхід, з якого починалось запровадження методів управління ризиками. Спрощено він передбачає загальний поділ суб'єктів на три групи: 1) з великим ризиком – щодо яких встановлено факти вчинення правопорушень; 2) із середнім ризиком – щодо яких факти вчинення порушень відсутні, але наявна інформація про потенційні ризики; 3) з низьким ризиком – щодо яких відповідні факти та інформація відсутні.

Принцип вибірковості передбачав управління ризиками насамперед на основі аналізу попередньої діяльності підприємства та інформації, отриманої митними органами за результатами здійснення оперативних заходів і в рамках міжнародної взаємодії. Такий підхід формалізувався шляхом складення списків і реєстрів підприємств на основі їх оцінки за певними критеріями. Такий підхід, однак, закладає значні ризики, даючи змогу митним органам зловживати своїм мандатом, що і засвідчив вітчизняний досвід.

В умовах інституційної слабкості відповідна практика може викривляти і навіть спотворювати принцип вибірковості через надання необґрунтованих переваг одним суб'єктам і створення штучних перепон для інших. До подібного підходу слід ставитися вкрай виважено, обережно і насамперед неупереджено. В його основу має бути покладено принцип «сліпого» відбору, що базується виключно на автоматизованих алгоритмах, коли вплив людського фактора на оцінку того чи іншого суб'єкта виключений.

Сьогодні в АСАУР як інструмент оцінки ризиків передбачена можливість враховувати попередню діяльність суб'єктів на основі позитивної та негативної історії. Це дає змогу коригувати оцінку ризику залежно від результатів попередніх спрацювань системи. Тож зменшується кількість ймовірно неефективних спрацьовувань системи. Водночас можуть бути задані параметри випадкового відбору – коли кожен об'єкт основи вибірки має однакову ймовірність бути відібраним.

Отже, одним із напрямів впровадження спрощень під час здійснення митного контролю стало застосування вибіркового підходу під час вибору об'єктів митного контролю та встановлення критеріїв і умов, за дотримання яких підприємства отримують право на спрощені процедури митного контролю [3]. Слід зазначити, що практика ідентифікації підприємств залежно від «рівня довіри» митних органів на основі визначення ризикових показників за суб'єктними ознаками не є новою для України.

Початок цій практиці, спрямованій на «усунення обмежень, що стри-мують розвиток підприємницької діяльності», було покладено ще наприкінці 90-х років [6; 7]. Тоді було затверджено критерії оцінки та порядок визначення підприємств, щодо яких може бути застосовано режим сприяння [8], а згодом порядок визначення [11; 12] та відповідні критерії оцінки [9; 10] підприємств, щодо товарів і транспортних засобів яких міг встановлюватися спрощений порядок митного контролю та митного оформлення.

Залежно від рівня довіри здійснювався розподіл підприємств на «білі» та «зелені» списки. Станом на 2011 рік Реєстр підприємств, до товарів і транспортних засобів яких встановлювався спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, включав 450–470 підприємств [14]. Утім, як показує вітчизняний досвід, фактично спрощеннями користувалися менше третини загальної кількості підприємств, що відповідали встановленим критеріям і мали право на спрощення [2, с. 150].

Надалі з метою поширення принципу селективності контролю на основі автоматизованого управління ризиками та відповідно до міжнародних стандартів було запроваджено систему визначення ризикових показників за суб'єктними ознаками на основі формування реєстру підприємств, включених до «чорного» або «білого» списків [13]. Для цього було розроблено програмно-інформаційний комплекс «Реєстр підприємств, які мають ознаки ризикованості або сумнівності («Чорний список»)».

Зрештою українська митниця відмовилась від зазначеної практики на користь концепції уповноважених економічних операторів. Утім, покликаний прийти на зміну сучасний прогресивний інститут, на жаль, так і не отримав практичних механізмів реалізації та належного організаційно-правового забезпечення, що відповідало б міжнародним та європейським вимогам і стандартам. Хоча саме ця концепція передбачає запровадження комплексного підходу на основі управління ризиками.

Сьогодні контроль із застосуванням системи управління ризиками насамперед реалізується за допомогою автоматизованої системи аналізу та управління ризиками. Водночас коли ми говоримо про відповідні автоматизовані інформаційні системи, то маємо чітко розуміти, що вони спроможні аналізувати виключно наявну в електронному вигляді інформацію за заданими наперед алгоритмами. Відповідно, АСАУР – це не штучний інтелект, а один із механізмів прийняття рішень під час митного контролю.

За результатами автоматизованого аналізу та оцінки система сигналізує про можливі ризики. Так, АСАУР забезпечує автоматизоване зіставлення даних щодо конкретного переміщення на предмет їх збігу із закладеними в АСАУР алгоритмами перевірки (електронними профілями ризику). Профіль ризику вважається одним з інструментів управління ризиками, в якому описуються індикатори ризику та алгоритми автоматизованого відбору, а також відповідні заходи з виявлення та мінімізації ризику.

В основі будь-якої системи управління ризиками покладено процес їх профілювання [5]. Отже, профіль ризику є головним інструментом забезпечення вибірковості митного контролю в процесі аналізу та управління ризиками. Ефективність профілю ризику та його вибіркової здатності безпосередньо залежить від якості наповнення індикаторами ризику. Некоректне наповнення профілю може призвести як до необґрунтовано надмірного спрацювання, так і навпаки – до втрати вибіркової здатності.

Отже, система управління ризиками, що базується на принципі вибірковості митного контролю та достатності його форм і обсягів для забезпечення додержання вимог законодавства з питань державної митної справи, приходить на зміну тотальному стовідсотковому контролю під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Вибірковий контроль на основі управління ризиками дає змогу оптимізувати і перерозподілити ресурси митниці та водночас мінімізувати адміністративний тиск.

Утім, сьогодні ми маємо систему, коли кожна митна декларація має бути повністю перевірена на предмет можливого порушення митного законодавства, зокрема з використанням АСАУР. Це здається обґрунтованим з огляду на відсутність сьогодні інших ефективних механізмів контролю за зовнішньоекономічними операціями до та після митного оформлення [16]. Такий підхід формально порушує принцип вибірковості, даючи змогу зменшити, але не мінімізувати затрати ресурсів митних органів.

На нашу думку, такий контроль можна визначити як фоновий, тобто такий, що не передбачає безпосереднього втручання митного органу в процес митного оформлення. Водночас за результатами такого контролю може прийматися рішення про застосування заходів активного контролю, зокрема у формі додаткової перевірки документів,

проведення митного огляду, відбору проб і зразків товарів тощо. Відповідні заходи реалізуються в рамках неавтоматизованого та комбінованого контролю.

Однак будь-яке активне втручання митниці в процес митного контролю та митного оформлення має ґрунтуватися виключно на об'єктивних і достовірних результатах поглибленого аналізу. Людський фактор під час прийняття рішень щодо визначення форм та обсягів митного контролю має бути якомога мінімальним, а відповідні повноваження посадових осіб митниці – найменш дискреційними. Відповідно, митні процедури мають бути максимально автоматизованими та знебюрократизованими.

Отже, система управління ризиками є одним із головних механізмів забезпечення вибірковості митного контролю та достатності його форм і обсягів водночас зі спрощенням умов зовнішньоекономічної діяльності, однак не єдиним і не самодостатнім. За відсутності або неефективності системи пост-аудиту, механізмів автоматизованого випуску, концепції УЕО та інших механізмів і технологій митного контролю практично неможливо реалізувати весь потенціал системи управління ризиками.

Висновки. Принцип вибірковості чи то селективності митного контролю на основі аналізу та управління ризиками покладено в основу сучасної міжнародної практики. Механізми забезпечення вибірковості митного контролю на основі управління ризиками передбачають радикальне зменшення кількості перевірок водночас із підвищенням таргетинговості та збільшенням ефективності митного контролю.

Отже, перспективи подальших розвідок у визначеному напрямі насам-перед пов'язані з удосконаленням технологій митного контролю та оформлення на основі розбудови системи управління ризиками водночас із запровадженням та удосконаленням інших системоутворюючих компонентів, по-дальшої автоматизації переважної більшості процесів і процедур, а також системних інституційних трансформацій у галузі державної митної справи та державного управління загалом.

Список літератури:

1. Комаров О.В. Управління ризиками як сучасний метод організації митного контролю. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2018. № 2 (19). С. 176–182.

2. Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення балансу безпеки та спрощення міжнародної торгівлі : монографія / за заг. ред. І.В. Несторишена та В.А. Туржанського. Ірпінь-Хмельницький : ФОП Стрихар А.М, 2017. 214 с.

3. Медвідь Ю.О. Практика надання спрощень при здійсненні митного контролю до запровадження інституту уповноваженого економічного оператора в Україні. *Наукові праці КНТУ.* 2016. № 29. С. 87–94.

4. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–48. Ст. 552.

5. Несторишен І.В., Туржанський В.А. Профілювання митних ризиків в системі забезпечення митної безпеки України. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки.* 2018. № 33. С. 9–16.

6. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 03.02.1998 р. № 79/98. *Офіційний вісник України.* 1998. № 5. Ст. 173.

7. Про сприяння зовнішньоекономічній діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1999 р. № 593. *Офіційний вісник України*. 1999. № 15. Ст. 611.

8. Про затвердження критеріїв оцінки та порядку визначення підприємств-резидентів України, під час провадження якими ЗЕД застосовується режим сприяння : Наказ ДМСУ, МЗЕРТ, ДПАУ від 07.07.1999 р. № 411/488/357. *Офіційний вісник України*. 1999. № 30.

9. Про затвердження критеріїв оцінки підприємств-резидентів, що-до товарів яких може застосовуватися спрощений порядок застосування процедур митного оформлення : Наказ ДМСУ, Мінекономіки, ДПАУ від 11.08.2004 р. № 590/296/468. *Офіційний вісник України*. 2004. № 33. Ст. 2218.

10. Про затвердження Критеріїв оцінки підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення : Наказ ДМСУ від 10.08.2009 р. № 735. *Офіційний вісник України*. 2009. № 69. Ст. 2401.

11. Про затвердження порядку визначення підприємств-резидентів, щодо товарів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного оформлення : Наказ ДМСУ від 19.08.2004 р. № 607. *Офіційний вісник України*. 2004. № 36. Ст. 2426.

12. Про затвердження Порядку визначення підприємств-резидентів, до товарів і транспортних засобів яких може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення : Наказ Державної митної служби України від 10.08.2009 р. № 736. *Офіційний вісник України*. 2009. № 69. Ст. 2402.

13. Про заходи щодо введення системи визначення ризикових показників за суб'єктними ознаками («Білий» та «Чорний» списки) при здійсненні митного контролю та митного оформлення : Наказ ДМСУ від 17.12.2010 р. № 1485.

14. Реєстр підприємств, до товарів і транспортних засобів яких установлено спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення, визначених нормативно-правовими актами Державної митної служби України. URL: http://consultant.parus.ua/?doc=07EQL250BB (дата звернення: 22.04.2019).

15. Biljan J., Trajkov A. Customs risk management – time of declaration processing by control channels. *Economy and Market Communication Review*. 2016. № 1 (6). P. 93–108.

16. Brendak A.I. Prospects of decentralized control implementation in the area of state customs affairs in Ukraine. *Public Management.* 2018. № 5 (15). P. 52–63.

17. Facilitating Trade: Improving Customs Risk Management Systems in the OIC Member States. COMCEC : Ankara, Turkey, 2018. 219 p.

18. Second Progress Report on the implementation of the EU Strategy and Action Plan for Customs Risk Management, European Commission: Brussels, July 20, 2018, SWD (2018) 380 final.

МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЕЛЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРИ УПРАВЛЕНИИ РИСКАМИ

Статья посвящена механизмам обеспечения селективности таможенного контроля при управлении рисками. Установлено, что современная философия организации таможенного контроля основана на фундаментальном принципе «селективности» и применении системы управления рисками, поскольку таможенная администрация, которая не внедрила такой системы, априори является рисковой, а, следовательно, не способна гарантировать должный уровень надежности и безопасности.

Ключевые слова: *система управления рисками, автоматизированная система анализа и управления рисками, селективность таможенного кон-троля, упрощение таможенных процедур, таможенная безопасность.*

SELECTIVITY OF CUSTOMS CONTROL THROUGH THE APPLICATION OF RISK MANAGEMENT SYSTEM

This article concerns a problem of ensuring the selectivity of customs control. Pointed that the modern philosophy of customs control is based on the fundamental principle of "selectivity" through the application of risk management systems by customs authorities. This is critical important, since customs administrations those have not implemented such systems are a priori risky and therefore cannot provide an appropriate level of safety and security.

Key words: *risk management system, trade facilitation, simplification of customs procedures, security and safety, customs control.*

УДК 378.014:339.94
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/16

Костюк Т.О.
Київський університет імені Бориса Грінченка

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ЄВРОПІ: ОГЛЯД ТЕНДЕНЦІЙ

Освіта є однією зі стратегічних галузей будь-якої держави, а контроль за якістю державних послуг у ній і ефективним розподілом ресурсів є важливим елементом державного управління і механізмом забезпечення стійкого розвитку та суспільних трансформацій. Проте більшість міжнародних досліджень являють собою або кейс-стаді національних стратегій управління освітніми процесами, або компаративний аналіз на підставі градієнтів знань здобувачів вищої освіти. Стаття надає загальний огляд звичаєвих практик у фінансування та підзвітності систем вищої освіти в провідних європейських країнах, виділяючи спільне та відмінне у механізмах керування.

Ключові слова: *державне управління, вища освіта, децентралізація, фінансування ЗВО, Європа.*

Постановка проблеми. Державне управління освітніми процесами багатовимірне і багатокомпонентне та включає таке: механізми реалізації та евалюації галузевої політики держави, спрямованої на тривалий розвиток; відповідність пропонованих освітніх послуг вимогам як національного, так і міжнародного ринків праці; перманентне підвищення конкурентоздатності; відповідність світовим трендам і нормам, вимогам часу; поширення соціетальних цінностей і суспільної відповідальності.

Предметом уваги статті є університетська освіта в Європі. Це зумовлено полем наукових інтересів і пріоритетністю європейської інтеграції у зовнішньополітичному курсі держави. Україна долучилась до Єдиного європейського освітнього простору і бере активну участь у виробленні політики з подолання розбіжностей в управлінні освітніми процесами на національних та інституційних рівнях. В основу лягли статистичні дані та інформаційні ресурси десяти європейських країн (Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії, Швеції, Швейцарії та Сполученого Королівства), відображені у роботах європейських дослідників.

Результати проведеного огляду державних політик і тенденцій у галузі вищої освіти можуть бути враховані та використані під час розроблення державних механізмів управління освітніми процесами та реформування галузі, укладення законодавчих актів, у наукових дослідженнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останнього десятиліття небагато робіт було присвячено саме механізмам державного управління вищою освітою та ефективності застосування тих чи інших управлінських методів у цій галузі. Проте активно досліджувались окремі компоненти державного управління в інших секторах економіки та їх наслідки для університетської освіти.

Написання такого роду наукової статті стало можливим на основі дослідження Яна Вернера (Jan Werner, 2009), який проаналізував державне регулювання освітніми процесами всіх рівнів в аспекті асигнувань, підзвітності, результативності та якості, а також системи розподілу трансферів і грантів [4].

Крім того, у статті зроблено спробу класифікувати різні концепції та норми, представити поточний процес реформ у кожній країні та акцентувати сильні і слабкі сторони систем освіти в Європі та ефективність державного управління галуззю з погляду командно-адміністративного чи децентралізованого підходу, спираючись на норми, розроблені Вінклером ще у 1989 р., переглянуті у 1994 р. та вдосконалені у 2003 р. [6, с. 2–7].

Проте автор стверджує, що неможливо вивести універсальну модель раціонального й ефективного управлінського підходу до питання керування процесами в галузі вищої освіти. Наприклад, країнам, що розвиваються, варто віддати пріоритет деталізованій системі горизонтального вирівнювання потреб у видатках, як у північноєвропейських країнах, а університетське будівництво потребує політичного фону, як, наприклад, у Німеччині, про що у своїй праці «Консенсусна

демократія та міжвідомча фіскальна солідарність» писали Шпан і Франц [3, с. 122].

Додатково для розуміння ролі держави в освітньому процесі і забезпеченні якості освіти в державних та приватних закладах освіти в нагоді стали дослідження Ніла та Хогзбі [2].

Крім того, для написання статті ми послуговувались статистичними даними Світового банку та Організації економічного співробітництва і розвитку.

Постановка завдання. Українська вища освіта перебуває в перманентному трансформаційному русі від радянської керованої адміністративної моделі управління до європейської вільної та децентралізованої з акцентом на автономності та високих вимогах й уніфікованості вимог до якості освітніх послуг.

Щоб система вищої освіти працювала злагоджено і сприяла гармонізації законодавства, підходів і вимог до університетської освіти, необхідне детальне вивчення найкращих європейських практик із раціональною технікою екстраполяції отриманих під час дослідження результатів на національну систему вищої освіти з урахуванням вітчизняних традицій, економічних і соціальних умов.

Тому завданням статті визначено висвітлення механізмів державного управління системами вищої освіти в 10 європейських країнах-флагманах освітніх тенденцій і практик із метою вироблення на їх основі пропозицій для України з урахуванням сучасного стану розвитку держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пріоритетним вектором державних управлінських процесів щодо багатьох сфер суспільно-політичного життя є децентралізація. Децентралізація освіти є однією з можливостей посилення підзвітності та створення позитивних стимулів для всіх учасників освітнього процесу. Децентралізацію освіти в європейській науковій думці класифікують так:

– *деконцентрація освіти* являє собою підхід, за якого міністерство освіти перекладає певну відповідальність на власні регіональні чи місцеві відділи управління освітою, але ці відділи є частиною центральної адміністрації;

– *деволюція освіти*, передача освіти, включає делегування повноважень і відповідальності з центрального державного органу (міністерства освіти) на незалежні й обрані місцеві органи влади на рівні адміністративних одиниць (провінцій/штатів/кантонів тощо). Така форма державного управління освітніми процесами освіти спостерігається в Бельгії та Іспанії, де центральна влада переклала основну відповідальність у вторинній і первинній системі на бельгійські мовні спільноти та іспанські автономні громади;

– *делегування в освіті* означає, що відповідальність за прийняття рішень перекладено з установи певного урядового рівня на заклад освіти, але де-юре ця відповідальність все ще належить до високого рівня влади.

Є величезна кількість можливих освітніх функцій і сфер, які можуть бути децентралізовані, наприклад прийом і звільнення викладацького складу, питання оплати праці, експертний висновок діяльності очільників університетів та їхніх структурних підрозділів, ступінь контролю та підзвітності адміністративних співробітників ЗВО та сам механізм їх функціонування. Ба більше, в деяких європейських країнах, як, наприклад, в Бельгії, Іспанії, Росії, Швейцарії, а донедавна і в Україні, питання офіційних мов навчання є дуже гарячою темою з політичним підґрунтям, тоді як у Данії та Італії з нечисленними німецькомовними меншинами, а також датською меншиною у північно-німецькому штаті Шлезвіг-Гольштейн мова викладання не грає таку роль.

У Європі навчальні плани і методи навчання в основному затверджуються центральним галузевим державним органом – міністерством освіти та його відповідними регіональними відділеннями і лише субнаціональні уряди Бельгії, Німеччини та Іспанії володіють незалежністю у цій сфері.

Децентралізація видається доречною та ефективною в секторі державного фінансування освіти, у вигляді передачі цього питання з-під юрисдикції профільного міністерства до регіональних та місцевих органів влади. Утім, «надмірна децентралізація» також має негативні наслідки (див. Вернер, Гуйєрі та Джукіч, 2006), і, особливо, університети чинять величезний вплив на всю систему освіти [5].

Гранти та трансфери від національних до субнаціональних урядів або від субнаціональних урядів до місцевих органів влади є у федеративних та унітарних державах. Однак характеристики цих концепцій різняться між країнами під впливом географічних, культурних і політичних обставин. Наприклад, у Німеччині, Австрії, Іспанії, Бельгії та Італії запроваджено систему загального податкового навантаження; у Швейцарії діє горизонтальна система освітнього зрівнювання, а у Данії та Швеції така система діє на підставі диференційованого підходу; Франція та Великобританія є прихильницями вертикального розподілу специфічних грантів.

Структури та функціонери державних органів влади, які беруть участь у процесі прийняття рішень, роблять вибір із-поміж таких:

– гранто-орієнтоване фінансування: міністерство освіти розподіляє цільові кошти на невелику кількість університетів або лише на один університет під певну мету. Специфіка такого «цільового» підходу полягає в тому, що вони виключають за визначенням деякі університети, а університет, що отримує грант, обмежений у своїй автономії, оскільки може витрачати кошти лише на проект, який покриває грант;

– блокове фінансування на основі гранту: міністерство освіти передає кожному університету або на Раду університетів єдиний блок гранту. Величезною перевагою цієї форми фінансування є те, що університети отримують більшу гнучкість і автономію для запуску своїх «власних» коштів, але якщо сума блокового гранту не визначається прозорою формулою, то «ручне» політичне керування діями ЗВО гарантоване;

– так зване «формульне» фінансування: міністерство освіти виділяє кошти університету на основі загальної формули. Під час складання цих формул до уваги беруться кількісні (кількість студентів, співробітників, розмір заробітної плати в університеті і т.п.) та якісні (кількість випускників, відмінників або кількість наукових публікацій у наукових журналах, що входять до наукометричних баз тощо). У Швейцарії центральний уряд для визначення своєї основної субсидії для університетів використовує фактори, орієнтовані на вхідні дані, а також горизонтальної, міжкантональної системи вирівнювання освіти. Відповідні формули в основному враховують кількість студентів, що навчаються, тривалість навчання в кожному університеті та надають різної «ваги» галузям знань і рівням навчання;

– фінансування на основі формул, орієнтоване на результати, можна знайти також у Данії. У 1994 році вперше в університеті була використана так звана «модель таксометра», а в датських ЗВО не виділялись кошти для студентів, які не склали іспитів. Використовуючи такий механізм розподілу, створюються позитивні стимули для університетів, щоб зменшити тривалість навчання та рівень відсіву студентів. Але, з іншого боку, необхідний суворий контроль якості освітніх послуг із метою уникнення завищених показників успішності;

– договірне фінансування: міністерство освіти розподіляє кошти університетам на основі договору, який містить загальні цілі та дуже докладний опис умов для університетів. Ба більше, у середньострокових або довгострокових контрактах можливе введення системи штрафів, якщо одна з контрактних сторін не дотримується умов. Багаторічне фінансування на основі контракту надає університетам впевненість під час планування та автономного використання фінансування, тоді як міністерство освіти має можливість контролювати і за потреби вживати дисциплінарних заходів щодо університетів. У Франції міністерство освіти акредитує всі освітні програми університетів. З 1989 року університети повинні подовжувати акредитацію кожні чотири роки, а міністерство освіти використовує цей процедурний момент для оцінки університету та укладання індивідуальних договорів із кожним університетом. В Австрії центральний уряд укладає з кожним університетом індивідуальну угоду про виконання (Leistungsvertrag) терміном на три роки. Університет розробляє проект договору про виконання, який можна обговорити між університетом і міністерством освіти. Порівняно з Францією фінансування австрійських контрактів є дуже незручним, оскільки з новим трирічним періодом починаючи із 2007 року майже 80% трансферів від центрального уряду до університету визначаються умовами контракту. Крім того, міністерство освіти Австрії запровадило жорстке скорочення коштів, якщо університети не виконуватимуть своїх обов'язків;

– кошти на конкурсній основі (переважно для витрат на дослідження): міністерство освіти оголошує тендер на фонди, а університети подають свою пропозицію на отримання коштів. Конкурентним елементом цього механізму розподілу є те, що не кожна пропозиція університету може бути виконана і на підставі оцінюваного рейтингу – цей рейтинг може бути організований самим міністерством освіти або незалежною оціночною установою – незначна кількість університетів, іноді навіть один, отримує кошти. Конкурентні кошти використовуються в основному для фінансування досліджень університетів Європи. З 1951 року в Німеччині функціонує Німецький дослідницький фонд (DFG – Deutsche Forschungsgemeinschaft), який фінансується центральним урядом і 16 державами. Кожен університет, факультет або навіть науковець може подати заявку на фінансування досліджень до цього Правління Фонду, яке складається з науково-педагогічних працівників і приймає остаточне рішення. Досить подібними інституціями до німецької DFG є Австрійський науковий фонд (FWF), Швейцарський національ-

ний науковий фонд (SNF), Бельгійський національний фонд наукових досліджень (FNRS), Іспанське бюро науки і технологій (OCYT), Італійська національна дослідницька рада (CNR), Французький національний науково-дослідний центр (CNRS), Датський національний дослідницький фонд (Grundforskningsfonden) і шведська дослідницька рада (Vetenskapsrådet). У Сполученому Королівстві немає жодного інституту, який передбачає фінансування досліджень з усіх відповідних наукових дисциплін; скоріше – можна знайти кілька різних державних інституцій, які фінансують дослідження, а найбільш важливими є Рада з економічних і соціальних досліджень (ESRC), Науково-дослідна рада з інженерних і фізичних наук (EPSRC) і Рада з медичних досліджень (MRC);

– фінансування з внесків споживачів освітніх послуг: альтернативою для міністерства фінансів є отримання університетами дозволу на отримання внесків від студентів за вступ або навіть загальну вартість за навчання. У Європі безкоштовна вища освіта є радше мрією і часто стає спекулятивним моментом для політиків особливо напередодні виборів, а саме у Франції і в скандинавських країнах вільний доступ до освіти є метою політиків, а також більшості виборців. Прихильники ідеї безкоштовного навчання вважають, що освіта – це суспільне благо і плата за навчання перешкоджатиме потенційним студентам із бідних сімей отримати професійну університетську підготовку. Сполучене Королівство запровадило плату за навчання у 1998 році. Проте, наприклад, у Німеччині і Франції протягом десятиліть діяла практика безкоштовної вищої освіти, але це не призвело до збільшення кількості студентів із небагатих родин порівняно з країнами, де вища освіта була платною. Крім того, вища освіта має позитивний вплив на економіку країни, і тому чим більший сегмент державної вищої освіти, тим більше користі для держави. Це питання регулює кількість і нормує діяльність приватного сектору у вищій освіті.

Висновки. Традиції університетської освіти країн Європи лягли в основу сучасних життєвих цінностей вищої освіти, серед яких провідними є соціальна відповідальність і студенто-орієнтоване навчання. Не менш важливим є також питання університетської автономії. Воно включає два рівні: автономія в питанні прийняття рішень і автономія у фінансових питаннях. І той, інший аспект передбачає підзвітність державі.

Якщо говорити про види децентралізації в галузі вищої освіти в Європі, то виділяють три її підвиди: *деконцентрація, деволюція та делегування повноважень*, які передбачають різний тип взаємодії ЗВО з державними інститутами.

У статті, з-поміж іншого, зазначається, що децентралізація як процес відокремлення ЗВО від державних органів і перекладення багатьох функцій на сам ЗВО повинні уважно контролюватися відповідальними особами в тому, що стосується джерел фінансування. Проведений аналіз законодавчих норм щодо цього питання показує, що європейська практика досить широка: від повної підзвітності і повного фінансування до самофінансування ЗВО з доходів за сплату за освітні послуги.

Якщо говорити про Україну, то будь-який позитивний досвід варто і треба запозичувати, але з урахуванням національних традицій і норм. Неможливо вдатися до калькування, рівень досвіду державного управління галуззю недостатній. Попри те, що наша держава бере участь у спільних європейських освітніх ініціативах і програмах, адаптує законодавство під вимоги європейського освітнього простору та імплементує найсучасніші тренди (інтернаціоналізація вищої освіти, трансфер знань і навичок, інституційна автономія), бере участь у виробленні законодавчої бази освітніх процесів в Європі, вона все ж робить свої «перші кроки» в розвитку університетів. Саме тому прогресивна, але виважена державна політика на основі кращих практик світового досвіду стане найкращим рішенням для України, а постійне вдосконалення законодавства та рівня підготовки держслужбовців забезпечить надійне підґрунтя для ефективного виконання світових настанов у галузі вищої освіти в Україні.

Список літератури:

1. Hoxby, Caroline M. (1996): How Teachers' Unions Affect Education Production in *Quarterly Journal of Economics.* Vol. 111, Issue 3. P. 671–718.

2. Neal, Derek A. (2002): How Vouchers Could Change the Market for Education in *Journal of Economic Perspectives.* Vol. 26. Issue. P. 25–44.

3. Spahn, Paul Bernd, / Franz, Oliver (2002): Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany in Ahmad Ehtisham and Vito Tanzi (eds.), *Managing Fiscal Decentralization, Routledge Studies in the Modern World Economy.* London / United Kingdom, Routledge Taylor & Francis Group.

4. Werner J. (2009): Educational finance in Western Europe: some experiences from a tangled web. *Journal of European Economy.* Vol. 8(#2).

5. Werner, Jan, Guihéry, Laurent and Djukic, Ognjen (2006): Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: Ten Years after the Dayton Treatment and Still not in a Steady Condition, in *Journal of Economic Asymmetries*. Vol. 3. Issue 2. P. 125–148.

6. Winkler, Donald R. (1989): The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America, World Bank Discussion Paper No. 235, 1.Edition, Washington, DC / USA: World Bank.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В ЕВРОПЕ: ОБЗОР ТЕНДЕНЦИЙ

Образование является одной из стратегических отраслей любого государства, а контроль качества государственных услуг в ней и эффективного распределения ресурсов является важным элементом государственного управления и механизмом обеспечения устойчивого развития и общественных трансформаций. Однако большинство международных исследований представляют собой либо кейс-стади национальных стратегий управления образовательными процессами, либо компаративный анализ на основании градиентов знаний соискателей высшего образования. Эта статья предоставляет общий обзор обычных практик финансирования и подотчетности систем высшего образования в ведущих европейских странах, выделяя общее и отличное в механизмах управления.

Ключевые слова: *государственное управление, высшее образование, децентрализация, финансирование ВУЗов, Европа.*

CONCEPTUAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE HIGHER EDUCATION IN EUROPE: A REVIEW OF TRENDS

Education is one of the strategic sectors of any state, and control over the quality of public services in it and the efficient allocation of resources is an important element of public administration and a mechanism for ensuring sustainable development and social transformations. However, most international studies are either case studies of national strategies for managing educational processes, or comparative analysis based on knowledge gradients of applicants for higher education. This article provides a general overview of the usual practices of financing and accountability of higher education systems in leading European countries, highlighting the general and the excellent in governance mechanisms.

Key words: *public administration, higher education, decentralization, financing of HEIs, Europe.*

УДК 351:328.184
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/17

Кравченко С.О.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського
Кучерявий В.М.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

АНАЛІЗ СУТНОСТІ ЦИВІЛІЗОВАНОГО ЛОБІЗМУ ЯК ФОРМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА

У статті запропоновано визначення цивілізованого лобізму як особливої форми взаємовідносин влади і суспільства, що передбачає системний і цілеспрямований вплив приватних осіб та організованих суспільних груп, у тому числі за допомогою спеціально найнятих фахівців або організацій, на органи державної влади й органи місцевого самоврядування з метою прийняття (неприйняття) рішень цими органами в інтересах зазначених осіб або груп з використанням законних методів. Показано, що до основних характеристик цивілізованого лобізму як комплексної діяльності належать, зокрема, його суб'єкти, об'єкти, цілі, функції та методи.

Ключові слова: *лобізм, цивілізований лобізм, взаємовідносини влади та суспільства, суб'єкти лобізму, об'єкти лобізму, цілі лобізму, функції лобізму, методи лобізму.*

Постановка проблеми. Розвиток інститутів громадянського суспільства завжди повинен супроводжуватися включенням їх в процес вироблення та прийняття державно-управлінських рішень, що можливо, багато в чому, за умови функціонування інституту цивілізованого лобізму в державі. Однак в Україні на сьогоднішній день такий феномен не набув інституціоналізованого характеру, представляє суперечливу, складну, багатофункціональну систему, що асоціюється переважно з тіньовими формами взаємодії влади і бізнесу, тому в законопроекті «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» вказується на необхідність ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання [17]. На сьогоднішній день відкритими залишаються питання не тільки інституціоналізації лобізму в Україні, механізмів його застосування, форм його функціонування, але й теоретичного обґрунтування лобістської діяльності у контексті функціонування органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічній розробці проблематики лобізму присвячено низку праць вітчизняних та закордонних дослідників, серед яких доцільно відзначити Д. Базілевича, О. Бінецького, О. Войнич, М. Газізова, В. Гоцуляка, О. Гросфельд, А. Денисюка, О. Дягілєва, О. Карпенка, О. Любімова, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, О. Павроза, Є. Тихомирової, П. Толстих, А. Трофименка, В. Федоренка, Д. Чернохатнього та ін. Водночас у практичній площині серед науковців в Україні тривають дискусії щодо того, хто є суб'єктом лобізму (групи інтересів чи групи тиску), об'єктом лобізму (лише Верховна Рада України чи також органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи), наскільки це явище вписується у правові та моральні норми життєдіяльності суспільства, чиї інтереси відбиває лобістська діяльність (суспільні, замовника чи власні).

Постановка завдання. Мета статті – визначення поняття цивілізованого лобізму як форми взаємовідносин влади та суспільства у контексті функціонування органів державної влади, узагальнення його основних характеристик як комплексної діяльності, зокрема, суб'єктів, об'єктів, цілей, функцій та методів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термінологічна інтерпретація лобізму є досить різноманітною. У широкому сенсі під лобізмом розуміється діяльність громадян, суспільних груп, асоціацій, корпоративних груп, бізнес-структур, партій та інших організацій, які спрямовують свої дії на державні органи влади з метою просування власних інтересів. Характерні приклади трактування поняття лобізму наведені у табл. 1. Вони ґрунтуються на теоріях трансформаційних зрушень, формування громадянського суспільства, плюралістичній і корпоративістській моделях груп інтересів та їх легітимації, теорії прийняття рішень тощо. Еволюція наукової думки вплинула на термінологію, окреслила визначення відповідних явищ.

Таблиця 1

Варіанти трактування поняття лобізму

Автор (джерело)	Визначення
Великий енциклопедичний юридичний словник	Лобізм – тиск на парламентаря шляхом особистого або письмового звернення чи в інший спосіб (організація масових петицій, потоку листів, публікацій) з боку яких-небудь груп або приватних осіб, мета якого – домогтись прийняття або відхилення законопроекту [2, с. 377].
Дягілєв О.	Лобізм – сукупність норм, які вимагають правової легалізації, базуються на невід'ємному конституційному праві громадян на участь в управлінні державними справами і регулюють відносини на законодавчому рівні, що виникають у процесі захисту громадянами своїх інтересів або тих, що представляються ними, шляхом незаборонених законом методів впливу на органи державної влади й органи місцевого самоврядування»[6, с. 8].
Карпенко О.	Лобізм – широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень; цілеспрямований вплив політичних і соціальних сил на законодавчі, виконавчі і державні органи влади з метою задоволення своїх інтересів [7].
Любімов О.	Лобізм – сукупність норм, що регулюють взаємодію (участь) громадян, суспільних об'єднань, організацій, підприємств, що спеціалізуються на лобістській діяльності, інших суб'єктів правовідносин з органами державної влади для справлення впливу на прийняття необхідних лобістам рішень і для активного відстоювання своїх інтересів [9, с. 21].
Мунтян М.	Лобізм – форма законного впливу «груп тиску» на управлінські рішення державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, асоціацій, територіальних утворень, прошарків громадян тощо) [10].
Недюха М.	Лобізм – одна з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах; розгалужена система контор і агентств монополій або організованих груп при законодавчих і урядових органах, що чинять тиск (від переконання до підкупу) на представників останніх із метою ухвалення рішень (прийняття або блокування розгляду парламентом певних законів, отримання урядових замовлень, субсидій тощо) в інтересах організацій, які вони представляють [11, с. 24].
Нестерович В.	Лобіювання – сукупність правових норм, що регламентують процес легітимного впливу на чітко визначені законом органи влади, а також на їх посадових і службових осіб з боку зареєстрованих та акредитованих у встановленому порядку осіб з метою закріплення власних інтересів чи інтересів третіх осіб (замовників) у нормативно-правових актах, що приймаються [14, с. 40].
Проект Закону України «Про лобіювання»	Лобіювання – легітимний вплив зареєстрованих та акредитованих в установленому порядку осіб (лобістів та лобістських об'єднань) у власних інтересах або в інтересах замовників за винагороду (або без такої) на органи державної влади, посадових і службових осіб цих органів під час прийняття (участі у прийнятті) ними нормативно-правових актів [18].
Трумен Д.	Лобізм – природне право громадян представляти власні інтереси за допомогою лідерів груп впливу [22, с. 28].

Узагальнено авторами на підставі [2; 6; 7; 9–11; 14; 18; 22]

Слід зауважити, що в усіх наведених визначеннях присутні поняття «групи інтересів», «групи тиску», «групи громадськості» тощо. До груп інтересів належать всі соціальні спільноти, об'єднані спільним інтересом, що прагнуть реалізувати його шляхом впливу на політичний процес без прямого захоплення і здійснення державної влади (некомерційні організації, асоціації, спілки, корпорації, бюрократичні та партійні групи, що реалізують свої корпоративні інтереси). Групу інтересів, яка почала здійснювати активні дії відносно органів державної та місцевої влади з метою законодавчого або адміністративного забезпечення своїх інтересів, називають групою тиску. Група тиску може одночасно бути й лобістом, якщо здійснює тиск сама, але може й не бути ним, якщо захищає свої інтереси за допомогою найнятих лобістів [20, с. 193].

Отже, на основі аналізу наведених вище визначень лобізму сутнісними рисами цієї діяльності можна вважати такі:

– наявність певної зацікавленої групи (група інтересів);

– наявність професійного найнятого працівники чи групи працівників, що відповідно до замовлення, представляють інтереси зацікавленої групи (група тиску);

– здійснення цієї діяльності з метою прийняття вигідних для замовника (зацікавленої групи) управлінських рішень.

Загалом, як зазначається у [21, с. 132–133], згідно з політологічним підходом, лобізм є діяльністю суб'єктів, які впливають на структури державної влади з метою прийняття ними необхідних рішень. Юридичний підхід передбачає, що лобізм є виключно професійною діяльністю фізичних осіб та/або організацій по просуванню інтересів клієнтів у структурах державної влади. Перший підхід є ширшим, охоплюючи різноманітні неінституційні види лобізму, та дає більше можливостей для розуміння сутності явища лобізму. Крім того, в Україні лобізм фактично існує як політичний інститут, проте не має спеціального законодавчого регулювання, тому не набув легалізації як правовий інститут. Тому видається доцільним прийняти за основу політологічний підхід до розуміння лобізму. Принциповим моментом є окреслення кола методів, що використовуються для лобізму. Як вказує О. Дягілєв, крім легальних засобів, лобістами широко використовуються так звані «тіньові», що межують з порушенням регламентних норм та можуть використовуватись певними посадовими особами (спікер парламенту, голова уряду тощо) [5, с. 75]. П.Толстих поділяє методи лобізму за критерієм законності на правові, тіньові та кримінальні [19, с. 32]. У роботі Н.Коваля цілком слушно відзначається, що саме через категорію легальності проходить межа між корупцією і лобізмом [8, с. 172]. Отже, цивілізований лобізм закінчується там, де застосовується нелегальний вплив на владу. Враховуючи це, в межах політологічного підходу можна запропонувати наступне визначення.

Цивілізований лобізм – це особлива форма взаємовідносин влади і суспільства, що передбачає системний і цілеспрямований вплив приватних осіб та організованих суспільних груп, у тому числі за допомогою спеціально найнятих фахівців або організацій, на органи державної влади й органи місцевого самоврядування з метою прийняття (неприйняття) рішень цими органами в інтересах зазначених осіб або груп з використанням законних методів.

Рушіями лобізму, безперечно, є його суб'єкти. Під час визначення категорії «суб'єкт лобізму» варто виокремити два невіддільних складники – виконавець (лобіст, лобістське об'єднання) та замовник (клієнт) лобістських послуг. Саме від розкриття їхніх сутнісних ознак необхідно змістовно наповнювати категорію «суб'єкт лобізму».

Під лобістом прийнято розуміти фізичну особу, яка зареєстрована у встановленому порядку, від власного імені або в інтересах та на замовлення третіх осіб (замовників) здійснює легітимний вплив на чітко визначені законом органи публічної влади, а також на їхніх посадових і службових осіб з метою участі у формуванні та реалізації державної політики, з використанням правових методів і форм впливу.

У наукових джерелах пропонується досить багато класифікацій лобістів за різними критеріями. Зокрема, за статусною ознакою виокремлюють три види лобістів.

1. Зовнішні лобісти – фізичні особи, зареєстровані у встановленому порядку, які в інтересах та на замовлення третіх осіб (замовників) на підставі укладеного з ними договору, здійснюють легітимний лобістський вплив. Такі лобісти працюють на правах вільних агентів та представляють інтереси фізичних і юридичних осіб приватного права, з якими укладено договір на здійснення лобістської діяльності. Особливості взаємодії сторін – лобіста та замовника, – безпосередньо визначають положення укладеного між ними договору про надання консультативних (лобістських) послуг. У ньому вказують перелік таких послуг, вид і розмір оплати, порядок оплати витрат лобіста, а також інші умови, визначені за домовленістю сторін. Договір про надання консультативних (лобістських) послуг укладають у письмовій формі; до нього застосовують положення цивільного законодавства України з урахуванням особливостей, визначених майбутнім спеціальним законом про лобізм. В останньому також слід чітко вказати, що договір не повинен містити положень, що суперечать чинному законодавству України [13, с. 39].

2. Корпоративні (штатні) лобісти – фізичні особи, зареєстровані й акредитовані у встановленому порядку, які входять до штату підприємства, організації чи установи, де вони працюють, отримують фіксовану заробітну плату і здійснюють легітимний лобістський вплив лише в інтересах та на замовлення одного клієнта – свого роботодавця [13, с. 40].

3. Коаліційні (колективні) лобісти – фізичні особи, зареєстровані у встановленому порядку, які об'єднані у групу й спільно у власних інтересах чи в інтересах та на замовлення третіх осіб (замовників) здійснюють легітимний лобістський вплив. Головна мета створення лобістської коаліції, зазначають зарубіжні оглядачі, – це об'єднання і координація зусиль декількох суб'єктів у захисті та представництві спільних інтересів на правотворчому рівні. Передусім лобістське коаліційне будівництво стосується малого і середнього біз-

несу та неурядових громадських організацій, які з економічних причин не в змозі самостійно конкурувати з фінансово-промисловими групами [13, с. 42].

Під замовником (клієнтом) лобістських послуг у [1, с. 9] розуміється фізична та юридична особа, на замовлення якої лобіст здійснює легітимний вплив на чітко визначені законом органи публічної влади, а також на їхніх посадових та службових осіб з використанням правових методів і форм впливу переслідуючи мету представництва інтересів такої особи.

Не менш значущою величиною у системі лобістських координат є об'єкт лобізму. Ним вважається конкретний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, посадова чи службова особа щодо яких суб'єкти лобістських відносин здійснюють лобістські дії з метою вплинути на діяльність зазначеного владного органу чи посадової особи таким чином, аби вони ухвалили рішення на користь лобістів або їхніх клієнтів. Під предметом лобістських відносин розуміють певні інтереси лобістів або їхніх клієнтів, з метою захисту яких і відбувається процес лобіювання [1, с. 11].

Залежно від об'єктів, на які здійснюється лобістський вплив, в умовах України можна виокремити законодавчий (щодо парламенту) та виконавчий (щодо органів виконавчої влади) лобізм, а також лобізм в органах місцевого самоврядування. Залежно від предмета лобістської зацікавленості (різні типові сфери інтересів) та суб'єктів лобізму фахівці пропонують умовно виділяти такі види лобізму: політичний – намагання політичних партій та фракцій у парламенті здійснити зміни конституційного законодавства, що регулює політичні процеси в країні; економічний – вплив різноманітних підприємницьких структур (від дрібних підприємців до великих фінансово промислових груп) на органи державної влади з метою відстоювання своїх економічних інтересів; громадський – вплив об'єднань громадян на органи державної влади для задоволення своїх суспільних, мовних, культурних, освітніх, екологічних, гендерних та інших інтересів; релігійний – вплив представників релігійних громад на органи державної влади та місцевого самоврядування для відстоювання власних інтересів; професійний – вплив об'єднань громадян, що представляють певну професійну групу задля вирішення питань, пов'язаних із вдосконаленням трудового та соціального законодавства, поліпшенням умов праці, підвищенням заробітної плати; відомчий – здійснення лобістського впливу окремими органами державної влади на інші владні структури з метою змусити останніх ухвалити управлінські рішення в корпоративних інтересах суб'єктів впливу; регіональний – вплив органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади на центральні владні структури з метою змусити останніх ухвалити рішення на користь регіонів і місцевих громад; іноземний – вплив закордонних «груп тиску» (як державних, так і комерційних) або національних громад (діаспор) усередині країни на владні структури з метою прийняття певних рішень [4, с. 109–115].

Цілі лобізму – це ті бажані результати, заради яких здійснюється лобістський тиск, проводиться лобістська кампанія. Найбільш широко мету лобізму розуміє, наприклад, О. Любімов, визначаючи її як вплив на законодавчі акти, що приймаються, діяльність партій, результати виборів і рішення судових органів [8, с. 15]. Дещо в іншому ключі, але також широко О. Павроз трактує мету професійної лобістської діяльності як відстоювання інтересів певних груп, які представляють лобісти, у політико-адміністративному процесі [16, с. 88]. Більш конкретно з юридичних позицій, на думку О. Дягілєва, такою метою слід вважати прийняття (або неприйняття) органом державної влади, місцевого самоврядування конкретного управлінського рішення, вчинення (або утримання від вчинення) яких-небудь дій відносно інтересів лобістів або їх клієнтів [5, с. 32]. Найбільш ретельний аналіз різних підходів до тлумачення відповідної категорії проведений В. Нестеровичем, який пропонує законодавчо визначити мету лобіювання як легітимний вплив на процес прийняття чітко визначеними органами влади нормативно-правових актів для закріплення у них інтересів зацікавлених осіб [14, с. 139]. Саме це визначення видається найбільш чітким та, водночас, достатньо повним з погляду розуміння категорії «мета лобізму». З цієї загальної мети можна виокремити більш конкретні цілі. На думку О. Одінцової, лобісти переважно переслідують соціально-економічні цілі, що пов'язані з вирішенням питань власності і прав розпорядження нею, наданням прав на ведення конкретної діяльності, державним замовленням, квотами, ліцензіями, тарифами на енергоресурси, економічними і податковими пільгами, фінансуванням соціальних програм тощо [15, с. 8].

Будь-яка діяльність, якого б роду вона не була, виконує ряд певних функцій. Варто більшою мірою розглянути ті функції, які мають суспільно-значущий і політико-правовий характер. Політико-правова сфера життя суспільства є призмою, де перетинаються всі інші сфери, його невід'ємні складові. Тому, саме тут концентрація лобізму буде найбільш високою і, відповідно, найбільш значущою. Значення і роль лобізму для суспільства розкривається в його наступних основних функціях [3, с. 47].

1. Посередництво між суспільством та державою. Лобісти представляють інтереси суспільства в органах державної влади. Досягаючи своїх, найчастіше економічних цілей, він також частково реалізує інтереси населення. Наприклад, якщо лобіст представляє інтереси великої промисловості та добивається отримання від держави замовлень, він забезпечує робітників зарплатою, а бюджет податками.

2. Заміщення представництва. Лобісти в деяких випадках представляють інтереси частини суспільства, заміщаючи офіційних представників народу.

3. Інформування. З одного боку, лобісти інформують представників владних органів про актуальні проблеми та питання, з іншого боку, через засоби масової інформації відбувається інформування широкого загалу про політичну ситуацію в країні.

4. Постановка актуальних питань. Лобісти, добиваючись своїх цілей, ставлять актуальні питання перед громадськістю й органами державної влади.

5. Впорядкування розмаїття суспільної думки. Багато партій мають схожі програми, які не збігаються в певних позиціях, лобісти ж впорядковують різкість думок, реалізуючи інтереси, а не відстоюючи позиції партій.

Цілі лобізму можуть досягатися різними засобами і методами. Їх вибір залежить від політико-правової ситуації, що складається в даній країні, потенційних можливостей суб'єктів і особливостей об'єктів лобістської діяльності. Методи лобізму – це сукупність прийомів та способів, що їх використовують у межах чинного законодавства і за допомогою яких лобісти та лобістські об'єднання здійснюють легітимний вплив від власного імені чи в інтересах і на замовлення одного або декількох клієнтів на органи влади, які визначено законом як об'єкти лобіювання, та на їх посадових і службових осіб. Методи лобізму найчастіше поділяють на прямі та непрямі [1, с. 19; 12, с. 36].

Прямий лобізм передбачає безпосередні («обличчям до обличчя») контакти представників груп інтересів з представниками інститутів державної влади в цілях досягнення потрібних лобісту рішень. Прямий лобізм включає такі методи як: підготовка лобістами проектів рішень органів влади у вигляді, що влаштовує групи впливу; виступи лобістів на слуханнях у комітетах (комісіях) парламенту, на засіданнях парламенту, уряду або органу місцевого самоврядування під час обговорення законопроектів або проектів урядових рішень; інформаційно-консультативна допомога представникам органів влади з питань, що цікавлять лобістів, з акцентом на аспектах, вигідних групам впливу; ініціювання лобістами комунікативних заходів із запрошенням представників влади для обговорення суспільних проблем тощо.

Непрямий лобізм передбачає вплив на процес прийняття політичних рішень через мобілізацію громадської думки на користь (або проти) тієї або іншої позиції. Непрямий лобізм передбачає такі методи як: проведення пропагандистських кампаній у ЗМІ з висвітленням проблем, що цікавлять лобістів, у необхідному для груп впливу напрямі; проведення масових соціологічних досліджень, експертних опитувань або наукових експертиз і розробок, результати яких публікуються з наголосом на наявність у суспільстві проблем, що потребують державного втручання; Grass roots lobbying («лобіювання на рівні коріння трави»), тобто організація пропагандистських акцій на підтримку або проти певних рішень у вигляді кампаній загальногромадського тиску на владу і т. д.

Висновки. Термінологічна інтерпретація лобізму є досить різноманітною, проте вона вкладається у два основних підходи – політологічний та юридичний. Перший підхід є ширшим, охоплюючи різноманітні неінституційні види лобізму, та дає більше можливостей для розуміння сутності явища лобізму. Крім того, в Україні лобізм фактично існує як політичний інститут, проте не має спеціального законодавчого регулювання, тому не набув легалізації як правовий інститут. Тому видається доцільним прийняти за основу політологічний підхід до розуміння лобізму. Враховуючи сутнісні риси цієї діяльності, а також те, що через категорію легальності проходить межа між корупцією і лобізмом, в межах політологічного підходу можна запропонувати наступне визначення.

Цивілізований лобізм – це особлива форма взаємовідносин влади і суспільства, що передбачає системний і цілеспрямований вплив приватних осіб та організованих суспільних груп, у тому числі за допомогою спеціально найнятих фахівців або організацій, на органи державної влади й органи місцевого самоврядування з метою прийняття (неприйняття) рішень цими органами в інтересах зазначених осіб або груп з використанням законних методів. До основних характеристик цивілізованого лобізму як комплексної діяльності належать, зокрема, його суб'єкти, об'єкти, цілі, функції та методи. Потреби детального розкриття цих характеристик у контексті функціонування органів державної влади визначають *перспективи подальших досліджень* у цьому напрямі.

Список літератури:

1. Базілевич Д., Нестерович В., Федоренко В. Інститут лобіювання в Україні та за кордоном: походження, проблеми, перспективи розвитку: наук.-інформ. вид. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2015. 111 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
3. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку.* 2008. Вип. 20. С. 42–48.
4. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук пр. Харків : Право, 2009. Вип. 17. 197 с.
5. Дягілєв О. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія. Харків : Майдан, 2011. 252 с.
6. Дягілєв О. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 20 с.
7. Карпенко О. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування.* 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16 (дата звернення: 25.04.2019).
8. Коваль Н. Необхідність впровадження інституту цивілізованого лобізму в Україні. *Інвестиції: практика та досвід.* 2014. № 19. С. 170–175.
9. Любимов А.П. Лоббизм как конституционно-правовой институт. Москва : Ин-т гос-ва и права РАН, 1998. 271 с.
10. Мунтян М.А. Лоббизм и лоббистская деятельность. URL: http://viperson.ru/articles/muntyan-m-a-lobbizm-i-lobbistskaya-deyatelnost (дата звернення: 25.04.2019).
11. Недюха М., Федорін М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу. *Віче.* 2010. № 3. С. 22–25.
12. Нестерович В. Види впливу громадськості на прийняття нориатично-правових актів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка.* 2014. Вип. 1. С. 34–41.
13. Нестерович В. Види лобістів та вимоги, які встановлені щодо них: перспективи для України у контексті зарубіжного досвіду. *Вісник* Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2010. Вип. 3. С. 37–47.
14. Нестерович В. Конституційно-правові засади інституту лобіювання: зарубіжний досвід та перспективи для України : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка, 2010. 752 с.
15. Одінцова О.О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 21 с.
16. Павроз А.В. Группы интересов и лоббизм в политике: учеб. пособие. Санкт-Петербург : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2006. 186 с.
17. Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки : проект закону України. URL: http://rada.gov.ua/documents/z_prd_k/150621.html (дата звернення: 25.04.2019).
18. Про лобіювання : проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191 (дата звернення: 25.04.2019).
19. Толстых П.А. GR. Практикум по лоббизму в России. Москва: Альпина Бизнес Букс, 2007. 379 с.
20. Толстых П.А. Теория групп и теория лоббизма: соотношение научных концепций (часть I). *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.* 2013. № 2 (28). Ч. I. С. 188–197. URL: http://www.gramota.net/materials/3/2013/2-1/48.html (дата звернення: 25.04.2019).
21. GR и лоббизм: теория и технологии: учебник / под ред. В.А. Ачкасовой, И.Е. Минтусова, О.Г. Филатовой. Москва: Юрайт, 2015. 315 с.
22. Truman D.B. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981. 544 p.

АНАЛИЗ СУЩНОСТИ ЦИВИЛИЗОВАННОГО ЛОББИЗМА КАК ФОРМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

В статье предложено определение цивилизованного лоббизма как особой формы взаимоотношений власти и общества, которая предусматривает системное и целенаправленное влияние частных лиц и организованных общественных групп, в том числе с помощью специально нанятых специалистов или организаций, на органы государственной власти и органы местного самоуправления с целью принятия (непринятия) решений этими органами в интересах указанных лиц или групп с использованием законных методов. Показано, что к основным характеристикам цивилизованного лоббизма как комплексной деятельности относятся, в частности, его субъекты, объекты, цели, функции и методы.

Ключевые слова: *лоббизм, цивилизованный лоббизм, взаимоотношения власти и общества, субъекты лоббизма, объекты лоббизма, цели лоббизма, функции лоббизма, методы лоббизма.*

ANALYSIS OF SUBSTANCE OF THE CIVILIZED LOBBYING AS A FORM OF INTERRELATIONS BETWEEN AUTHORITY AND SOCIETY

The article suggests the definition of civilized lobbying as a special form of interrelations between authority and society. This form supposes a systematic and purposeful influence on the state and local authorities from private persons and organized society groups, including by means of specially employed professionals or organizations, aimed at making (non-making) decisions by these authorities in favor of mentioned persons and groups with using of legal methods. The main characteristics of civilized lobbying as a comprehensive activity are shown. These characteristics include, in particular, subjects, objects, goals, functions and methods of lobbying.

Key words: *lobbying, civilized lobbying, interrelations between authority and society, subjects of lobbying, objects of lobbying, goals of lobbying, functions of lobbying, methods of lobbying.*

УДК 351:628.1:331](477)
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/18

Крилова І.І.
Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ СИСТЕМ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В РАМКАХ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Безпечне водопостачання та водовідведення є частиною державної політики багатьох країн і означає надійне водопостачання прийнятної кількості та якості для здоров'я, засобів до існування та діяльності людини у поєднанні з прийнятним рівнем ризику. Крім того, безпечне водопостачання та водовідведення має забезпечити захист навколишнього середовища та ефективне управління водними ресурсами. В Україні безпечне водопостачання та водовідведення пов'язане тільки з якістю питної води та відсутністю небезпеки шкідливого впливу на людину. Світові тенденції до посилення загроз природного та техногенного характеру, підвищення рівня терористичних загроз, а також пошкодження інфраструктурних об'єктів у східних та південних регіонах України внаслідок військових подій зумовили актуалізацію питання захисту систем, об'єктів і ресурсів, які відносяться до критичної інфраструктури. Системи водопостачання та водовідведення ідентифікуються як критична інфраструктура, оскільки порушення їх роботи становлять загрозу життю людини, суспільству, тощо; наслідками пошкоджень цих систем можуть бути людські жертви, необхідність евакуації, неможливість обслуговування, фінансові втрати, довготривале поновлення тощо; масштаб наслідків залежить від знищення / припинення експлуатації об'єктів інфраструктури, тощо. У статті проаналізовано принципи національної державної політики щодо створення системи критичної інфраструктури, щодо забезпечення безпечного водопостачання та водовідведення. Розглянуто поняття «критичної інфраструктури», запропоноване українськими експертами та визначене в нормативній базі європейських країн, наведено перелік секторів, що відносяться до критичної інфраструктури. Автор визначає фактори, які впливають на сутність критичної інфраструктури, такі як безпека і стійкість (надійність) критичної інфраструктури, та зазначає, що підвищення рівня безпеки та зміцнення надійності об'єктів критичної інфраструктури забезпечується через управління ризиками. У статті зроблено висновки про необхідність запровадження системи управління ризиками у сфері водопостачання та водовідведення. Для цього серед принципів державної політики у сфері водопостачання та водовідведення має бути передбачене безпечне водопостачання та водовідведення, запроваджено систему управління ризиками, пов'язану із різними загрозами для об'єктів водопостачання та водовідведення. Система управління ризиками, пов'язана із загрозами безпечного водопостачання та водовідведення, повинна включати визначення, аналіз та визначення ступеня ризику, пов'язаного із загрозами, виявлення ймовірних наслідків, причин їх виникнення та сценарії розвитку, моніторинг системи та застосування попередження та мінімізації негативних наслідків.

Ключові слова: *державне регулювання, критична інфраструктура, об'єкти критичної інфраструктури, системи водопостачання та водовідведення, управління ризиками, стійке (надійне) та безпечне водопостачання та водовідведення.*

Постановка проблеми. Світові тенденції до посилення загроз природного та техногенного характеру, підвищення рівня терористичних загроз, пошкодження інфраструктурних об'єктів у східних та південних регіонах України внаслідок збройної агресії Російської Федерації зумовили актуалізацію питання захисту систем, об'єктів і ресурсів, які є критично важливими для функціонування суспільства, соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки. На державному рівні виникла необхідність запровадження системного підходу до розв'язання проблеми і створення системи захисту критичної інфраструктури (сукупності об'єктів, які є стратегічно важливими для економіки і безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України).

Створення державної системи захисту критичної інфраструктури передбачає комплекс організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, наукових та інших заходів, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури [29]. При цьому, за основу береться передовий зарубіжний досвід створення національних/державних систем забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, який накопичується 10-15 років. З огляду на це, необхідним є питання аналізу світового досвіду із забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, зокрема систем водопостачання та водовідведення, а також стану реалізації державної політики у цій сфері в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню створення національної системи критичної інфраструктури приділяли увагу такі експерти та дослідники: С.А. Гнатюк, В.М. Сидоренко, О.П. Дуксенко [15], В.М. Лядовська, М.О. Рябий [23], Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов [13; 22], О.Д. Довгань [16]; Д.Г. Бобро, С.П. Іванюта, О.М. Суходоля [14] та ін. Вітчизняними та іноземними експертами у сфері захисту критичної інфраструктури було розроблено Зелену книгу з питань захисту критичної інфраструктури в Україні, в якій зібрано аналітичні матеріали з питань захисту критичної інфраструктури в Україні, висвітлено актуальні питання створення нормативних, організаційних і методологічних основ у цьому безпековому напрямі [20]. Аналіз експертних висновків актуалізує дослідження питання забезпечення захисту, надійності та безпеки систем водопостачання та водовідведення країни, як об'єкту критичної інфраструктури.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану забезпечення стійкості та безпеки систем водопостачання та водовідведення в рамках державного регулювання критичної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «критична інфраструктура» зазвичай включає в себе об'єкти, системи, мережі або їх частини, порушення функціонування або руйнування яких призведе до найтяжчих наслідків для соціальної та економічної сфери держави, негативно вплине на рівень її обороноздатності та національної безпеки. Крім того, функціонування критичної інфраструктури в мирний час пов'язується із підтримуванням життєво важливих функцій у суспільстві, захистом базових потреб його членів і формуванням у них відчуття безпеки й захищеності. В Україні, як і в інших країнах, наявні такі системи, об'єкти й ресурси, знищення або пошкодження яких матиме істотний негативний вплив на громадян, суспільство й державні інституції [20, с. 11]. В національному законодавстві особливості охорони та безпечного функціонування життєво важливих об'єктів регулюється різними нормативно-правовими актами. Проте відсутній системний підхід до управління захистом і безпекою всього комплексу таких систем, об'єктів і ресурсів з огляду на взаємопов'язаність об'єктів, які зазвичай належать до критичної інфраструктури, відсутній механізм попередження можливих кризових ситуацій, пов'язаних із функціонуванням критичної інфраструктури [20, с. 12].

Термін «критична інфраструктура» в національному законодавстві визначено в порядку захисту інформаційно-телекомунікаційних систем. Згідно із яким, критична інфраструктура – сукупність об'єктів інфраструктури держави, які є найбільш важливими для економіки та промисловості, функціонування суспільства та безпеки населення і виведення з ладу або руйнування яких може мати вплив на національну безпеку і оборону, природне середовище, призвести до значних фінансових збитків та людських жертв. До об'єктів критичної інфраструктури належать підприємства та установи (незалежно від форми власності) таких галузей, як енергетика, хімічна промисловість, транспорт, банки та фінанси, інформаційні технології та телекомунікації (електронні комунікації), продовольство, охорона здоров'я, комунальне господарство, що є стратегічно важливими для функціонування економіки і безпеки держави, суспільства та населення [27]. У 2017 році Урядом було схвалено Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури, яка окреслила проблемні системні питання, шляхи і засоби їх розв'язання, а також визначила певні поняття та категорії. Зокрема, для визначення необхідного рівня захисту об'єктів критичної інфраструктури, повноважень, завдань та відповідальності суб'єктів, об'єкти інфраструктури розділено по категоріям: критично важливих об'єктів, життєво важливих об'єктів, важливих об'єктів та необхідних об'єктів [29].

Експертами у сфері безпеки пропонуються наступні визначення термінів: «критична інфраструктура України» як системи та ресурси, фізичні чи віртуальні, що забезпечують функції та послуги, порушення яких призведе до найсерйозніших негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, соціально-економічного розвитку країни та забезпечення національної безпеки. Під захистом критичної інфраструктури України про-

понується комплекс заходів, реалізований у нормативно-правових, організаційних, технологічних інструментах, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури [20, с. 15]. Переліки секторів, які в різних країнах належать до критичної інфраструктури, також переважно є подібними, адже розвиток сучасного суспільства відбувається за єдиними законами. Наявні відмінності, обумовлені насамперед національною специфікою, традиціями та особливостями безпекової політики тієї чи іншої країни або міжнародної структури. Найбільш повний перелік секторів визначений в національній критичній інфраструктурі США і включає в себе такі об'єкти: хімічний сектор (Chemical); комерційні об'єкти (Commercial facilities); зв'язок (Communications); критичне виробництво (Critical manufacturing); дамби й інші гідротехнічні споруди (Dams); оборонно-промислова база (Defense industrial base); служби екстреної допомоги населенню, реагування на надзвичайні ситуації (Emergency services); енергетичний сектор (Energy); банки та фінанси (Banking and finance); продукти харчування та сільське господарство (Food and agriculture); урядові об'єкти (Government facilities); охорона здоров'я та медицина (Healthcare and public health); інформаційні технології (Information technology); ядерні реактори, матеріали та відходи (Nuclear reactors, materials and waste); транспортні системи (Transportation systems); водні ресурси, системи водопостачання та стічних вод (Water and wastewater systems) [20, с. 16]. Захист критичної інфраструктури як безпековий напрям був започаткований у США ще в період холодної війни, а на початку нинішнього століття став активно розвиватися у провідних країнах світу як відповідь на різке зростання терористичних загроз. Цей безпековий напрям є пріоритетним і для таких міжнародних структур, як ЄС і НАТО, оскільки разом із перевагами та благами, які надають процеси глобалізації та інформатизації, посилюється економічна, фінансова, технологічна, ресурсна взаємопов'язаність та взаємозалежність між окремими державами, їх об'єднаннями, а також між регіонами світу, що робить сучасне суспільство дуже вразливим до загроз, особливо спрямованих на «вузлові» пункти згаданих взаємозв'язків [20, с. 3–4]. Нормативно-правова база провідних країн світу в галузі захисту критичної інфраструктури має різний перелік життєво важливих (критичних) інфраструктурних об'єктів. Він визначається відповідно до їхніх традицій, сус-

Таблиця 1

Нормативне регулювання критичної інфраструктури у провідних країнах світу

Країна	Визначення	Нормативний акт
Визначення відповідно до Директиви Ради 2008/114/ЄС від 08.12.2008 року про ідентифікацію і позначення Європейських критичних інфраструктур та оцінку необхідності вдосконалення їх захисту.	«Критична інфраструктура» – це актив, система чи її частина, розташовані в країні-члені ЄС, є необхідними об'єктами для підтримки життєво важливих суспільних функцій, охорони здоров'я, безпеки, економічного та соціального благополуччя людей. «Європейська критична інфраструктура» – це об'єкт критичної інфраструктури, розташований в державах-членах, порушення функціонування або знищення якого матиме значний вплив, принаймні, на дві держави- члени.	Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection [1]
Австрія	Природні ресурси, послуги, інформаційні технології, мережі, а також інші активи, які в разі порушення або руйнування можуть серйозно вплинути на здоров'я, безпеку, економічний добробут громадян або на ефективне функціонування уряду.	Austrian Program on Critical Infrastructure Protection (APCIP) [5]
Великобританія	Активи, послуги та системи, що підтримують економічне, політичне й соціальне життя Великобританії, втрата яких може: 1) викликати масштабну загибель людей; 2) відчутно вплинути на національну економіку; 3)призвести до інших серйозних соціальних наслідків; 4) перетворитись на одне з невідкладних завдань національного уряду.	Strategic Framework and Policy Statement on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards [10]
Нідерланди	Продукти, послуги та супровідні процеси (програмне забезпечення, апаратні засоби й дані), які в разі порушення або відмови, можуть викликати серйозні соціальні негаразди – величезні жертви або серйозні економічні збитки.	The policy letter Protecting Critical Infrastructure [12]

Закінчення таблиці 1

Країна	Визначення	Нормативний акт
Німеччина	Конструкції, системи, необхідні для підтримання найважливіших функцій суспільства, постійна доступність яких гарантує кожному члену суспільства почуття власної та громадської безпеки.	The National Strategy for Critical Infrastructure Protection (CIP Strategy) [6]
Швейцарія	Інфраструктура, порушення, відмова або руйнування якої може істотно вплинути на здоров'я населення, громадські справи, навколишнє середовище, безпеку та соціально-економічне благополуччя.	National strategy for the protection of Switzerland against cyber risks [8]
Бельгія	Інсталяція, система або її частина, що має значення державного масштабу, що є важливим для підтримки життєво важливих суспільних функцій, охорони здоров'я, безпеки, безпеки економічного та соціального благополуччя людей, і якщо вони будуть порушені або знищені, це матиме значний вплив на країну	Law of 1 July 2011 on the security and protection of critical infrastructures [4]
Чехія	Системи та послуги, нефункціональність яких призведе до серйозного впливу на державну безпеку, її економіку, державне управління та забезпечення основних повсякденних потреб населення.	Regulation No. 317/2014 Coll. on the Determination of Important Information Systems and their Determination Criteria [9]
Португалія	Компонент, система чи її частина, розташована на національному рівні, яка необхідна для підтримки життєдіяльності суспільства, здоров'я, безпеки та добробуту економічного або соціального характеру, а також порушення або знищення, матимуть суттєвий вплив на країну, якщо врахувати неможливість продовжувати виконувати ці функції.	The Act for National Security and the Safeguarding and Defence of Classified Material (SEGNAC 1)[11]
Іспанія	Стратегічні інфраструктури (тобто ті, які забезпечують основні послуги), функціонування яких є необхідним та не має альтернативи, порушення або руйнування матимуть серйозний вплив на основні послуги в країні.	Law 8/2011 on the Measures for the Protection of Critical Infrastructure 2011 [3]
Канада	Об'єкти фізичної інфраструктури та інформаційні технології, мережі, служби і активи, які в разі їх руйнування матимуть серйозний вплив на здоров'я, безпеку або економічне благополуччя канадців або ефективне функціонування урядів в Канаді.	National Strategy for Critical Infrastructure of Canada [7]
США	Системи та засоби, фізичні чи віртуальні, настільки життєво важливі для США, що недієздатність або знищення таких систем або ресурсів підриває національну безпеку, національну економіку, здоров'я або безпеку населення, або має своїм результатом будь-яку комбінацію з переліченого.	USA PATRIOT ACT, Act of 2001 [2]

Створено на підставі [21; 2; 7].

пільних та політичних переконань, а також географічних та історичних особливостей кожної держави. У таблиці 1 наведено перелік країн, де у нормативно-правових документах використовується термін «критична інфраструктура» (critical infrastructure) для визначення життєво важливих інфраструктурних об'єктів.

Аналізуючи поняття «критичної інфраструктури» та фактори, які впливають на її сутність, слід визначити безпеку та стійкість критичної інфраструктури. При цьому, в українській практиці під безпекою переважно розуміється стан захищеності об'єкта безпеки або зниження ризиків [14, с. 17]. А під стійкістю критичної інфраструктури – спроможність надійно функціонувати в нормальному режимі, адаптуватися до умов, що постійно змінюються, протистояти й швидко відновлюватися після аварій і технічних збоїв, зловмисних дій, природних лих та небезпечних природних явищ [20, с. 15; 14, с. 18].

Підвищення рівня безпеки та зміцнення надійності об'єктів критичної інфраструктури забезпечується через управління ризиками. Ризик визна-

чається як «ступінь імовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин» [28], «ймовірність втрати або збитку» [30]. Управління ризиками є процесом, який передбачає визначення (виявлення), оцінку (вимірювання), моніторинг, контроль ризиків, з метою їх зменшення [31]. В Україні відсутні бази даних і доступні методики розрахунків ризиків, окрім як у сфері регулювання особливо небезпечних об'єктів, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Діючі стандарти: ДСТУ ISO Guide 73:2013 «Керування ризиком. Словник термінів»; ДСТУ ISO 31000:2014 «Менеджмент ризиків. Принципи та керівні вказівки»; ДСТУ ISO/IEC 31010:2013 «Керування ризиком. Методи загального оцінювання ризику» [17–19] не є обов'язковими для впровадження підприємствами, але можуть бути корисними для підприємств у разі добровільної сертифікації процесу управління. Оскільки сфера управління ризиками згідно із Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» належить до законодавчо нерегульованої сфери, в ній здійснюється добровільна оцінка відповідності (тобто на добровільних засадах, в будь-яких формах, включаючи випробування, декларування відповідності, сертифікацію та інспектування, та на відповідність будь-яким заявленим вимогам).

Підприємства водопостачання та водовідведення мають затверджені плани ліквідації аварійних ситуацій, ці документи є документами з обмеженим доступом. Разом з тим, слід зазначити, що сьогодні не існує державних або галузевих стандартів у сфері водопостачання та водовідведення, які регулюють управління ризиками, оцінку ризиків, попередження ризиків, реагування на інциденти безпеки та відновлення у цій сфері. В національному законодавстві питання управління ризиками орієнтовано в основному на особливо небезпечні об'єкти (до яких відносяться об'єкти водопостачання та водовідведення), а також на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Основним нормативно-правовим актом, що визначає правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків, є Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [28]. Суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя регулюються Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [24]. Згідно із цим Законом ризиком є можливість виникнення та вірогідні масштаби наслідків від негативного впливу об'єктів санітарних заходів протягом певного періоду часу. Аналіз ризику є процесом, що складається з трьох взаємозв'язаних компонентів: оцінка ризику, управління ризиком та повідомлення про ризик. Управління ризиком – процес вибору альтернативних рішень на підставі результатів оцінки ризику та, у разі необхідності, вибору і впровадження відповідних засобів управління (контролю), включаючи регуляторні заходи. Зазначені Закони зобов'язують підприємства та власників підприємств забезпечувати їх необхідними для розробки та здійснення санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів санітарними нормами, а також забезпечувати експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки з додержанням мінімально можливого ризику.

Методика визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки затверджена наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 4 грудня 2002 р. № 637 «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» (Методика №637). Зазначена Методика визначає порядок проведення аналізу небезпеки та оцінки ризику об'єктів підвищеної небезпеки, установлює методичні принципи, терміни і поняття аналізу ризику, визначає критерії прийнятних ризиків та їх рівні. Методика № 637 призначена: для розроблення декларації безпеки об'єктів підвищеної небезпеки; для прийняття рішень щодо розташування та експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки; для розробки заходів щодо запобігання аварій та підготовки до реагування на них; для визначення обсягу відповідальності та страхових тарифів при страхуванні цивільної відповідальності суб'єктів господарської діяльності за шкоду, що може бути заподіяна аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки відповідно до вимог Законів України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» та «Про страхування». Методика № 637 вимагає від підприємства прийняття внутрішніх нормативно-правових актів та їх виконання, таких як декларація безпеки об'єктів підвищеної небезпеки; заходів щодо запобігання аварій та підготовки до реагування на них; відомчих або галузевих керівних документів з проведення аналізу ризику об'єктів підвищеної небезпеки

відповідно до їх специфіки тощо [25]. Розрахунок розміру можливих збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, завданих здоров'ю людей та об'єктам національної економіки, здійснено відповідно до Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 175 [26].

Отже, питання управління ризиками в сфері водопостачання та водовідведення несистематизовано в окремому нормативно-правовому акті, а регулюється різними законами в сфері небезпечних об'єктів та забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. На рівні державної політики в сфері водопостачання та водовідведення питання управління ризиками взагалі не визначено. Єдиним документом, що визначає ризики, їх оцінку та аналіз є Методика визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки затверджена наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 04.12.2002 р. № 637, яка не враховує всі небезпеки сьогодення.

У більшості розвинених країн світу побудова системи захисту критичної інфраструктури та підвищення її стійкості на основі підходу до управління ризиками, пов'язаними з усіма видами загроз (all-hazard approach) є стратегічною ціллю. З огляду на зарубіжний досвід першим кроком на шляху до цієї цілі є заснована на всебічному аналізі ідентифікація всіх загроз і ризиків для критичної інфраструктури України [20, с. 28]. У процесі управління ризиками для їх зниження експерти пропонують вжити таких заходів: підвищення стійкості критичної інфраструктури до ідентифікованих загроз і небезпек; запобігання загрозам, пов'язаним із зловмисними діями (тероризм, злочинність тощо); планування своєчасного реагування на збої у функціонуванні критичної інфраструктури з метою зменшення їх негативного впливу на здоров'я та безпеку населення, економіку й базові функції держави; планування швидкого ремонту й відновлення функціонування критичної інфраструктури для випадку надзвичайних ситуацій, яким не можна запобігти [20, с. 29].

Висновки. Безпечне водопостачання та водовідведення давно вийшло за рамки забезпечення якості питної води. Це стан функціонування сфери водопостачання та водовідведення, водної інфраструктури країни, за якого усі споживачі повинні мати постійний безперебійний доступ до послуг водопостачання та водовідведення у прийнятній кількості та якості для здоров'я, засобів до існування та виробництва у поєднанні з прийнятним рівнем можливих ризиків. Об'єкти водопостачання та водовідведення відносяться до об'єктів критичної інфраструктури. Підвищення безпеки та стійкості (надійності) національної критичної інфраструктури відносно будь-яких ризиків і загроз є стратегічною ціллю державної політики з національної безпеки, оскільки саме критична інфраструктура забезпечує життєвоважливі для населення, суспільства і держави послуги та функції, без яких неможливі їх існування і розвиток. Підвищення рівня безпеки та зміцнення надійності об'єктів критичної інфраструктури забезпечується через управління ризиками. З метою впровадження на підприємствах водопостачання та водовідведення системи управління ризиками, пов'язаними з загрозами безпечного водопостачання та водовідведення, держава має передбачити серед принципів державної політики безпечне водопостачання та водовідведення і запровадити систему управління ризиками, пов'язаними з зазначеними загрозами. При цьому, система управління ризиками, пов'язаними з загрозами безпечного водопостачання та водовідведення повинна передбачати ідентифікацію, аналіз та визначення ступеню ризиків, пов'язаних з загрозами, ідентифікацію ймовірних наслідків, причин їх настання та сценаріїв розвитку, систему моніторингу та застосування заходів попередження та/або мінімізації негативних наслідків.

Список літератури:

1. Council Directive 2008/114/EC of 08.12.2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/-LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF (дата звернення: 02.05.2019).
2. H.R.3162 – Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. URL: https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3162 (дата звернення: 02.05.2019).
3. Law 8/2011 on the Measures for the Protection of Critical Infrastructure 2011. URL: http://www.boe.es/boe/dias/2011/04/29/pdfs/BOE-A-2011-7630.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

4. Law of 1 July 2011 on the security and protection of critical infrastructures. URL: https://www.nbb.be/en/articles/law-1-july-2011-security-and-protection-critical- infrastructures-inofficial-translation. (дата звернення: 02.05.2019).

5. Legislative Framework for CIP in Austria. URL: https://cip- workshop.events/wp-content/uploads/2017/10/S4-T2-Legislative_Framework_-for_CIP_in_Austria.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

6. National Strategy for Critical Infrastructure Protection (CIP Strategy). URL: http://ccpic.mai.gov.ro/docs/Germania_cip_stategy.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

7. National Strategy for Critical Infrastructure. URL: https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/srtg-crtcl-nfrstrctr/index-en.aspx (дата звернення: 02.05.2019).

8. National strategy for the protection of Switzerland against cyber risks. URL: https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss- map/National_strategy_for_the_protection_of_Switzerland_against_cyber_risksEN.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

9. Regulation No. 317/2014 Coll. on the Determination of Important Information Systems and their Determination Criteria. URL: file:///C:/Users/User/-Downloads/181_2014.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

10. Strategic Framework and Policy Statement on Improving the Resilience of Critical Infrastructure to Disruption from Natural Hazards. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62504/strategic-framework.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

11. The Act for National Security and the Safeguarding and Defence of Classified Material (SEGNAC 1). URL: www.gns.gov.pt/media/1356/-SEGNAC1.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

12. The policy letter Protecting Critical Infrastructure. URL: https://english.nctv.nl/binaries/20150409-national-security-progress-letter-national-safety-2015_tcm32-84272.pdf. (дата звернення: 02.05.2019).

13. Бірюков Д.С. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні. Київ : НІСД, 2012. 96 с.

14. Бобро Д.Г., Іванюта С.П., Кондратов С. І., Суходоля О.М. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2019. 224 с.

15. Гнатюк С.А., Сидоренко В.М., Дуксенко О.П. Сучасні підходи до виявлення та ідентифікації найбільш важливих об'єктів критичної інфраструктури. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*. 2015. Vol. 21, Issue 3. P. 269–275.

16. Довгань О.Д. Критична інфраструктура як об'єкт захисту від кібернетичних атак : матеріали науково-практичної конференції «Інформаційна безпека: виклики і загрози сучасності» (м. Київ, 2013). Київ : НА СБ України, 2013. С. 17–20.

17. ДСТУ ISO 31000:2014 «Менеджмент ризиків. Принципи та керівні вказівки». URL: http://document.ua/menedzhment-rizikiv_-principi-ta-kerivni-vkazivki-std31058.html (дата звернення: 02.05.2019).

18. ДСТУ ISO Guide 73:2013 «Керування ризиком. Словник термінів». URL: http://metrology.com.ua/download/iso-iec-ohsas-i-dr/61-iso/325-dstu-iso-guide-73-2013 (дата звернення: 02.05.2019).

19. ДСТУ ISO/IEC 31010:2013 «Керування ризиком. Методи загального оцінювання ризику». URL: http://metrology.com.ua/download/iso-iec-ohsas-i-dr/87-eea/1062-dstu-ies-iso-31010-2013 (дата звернення: 02.05.2019).

20. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні // Збірник матеріалів міжнародної експертної наради / упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов; за заг. ред. О.М. Суходолі. Київ : НІСД, 2015. 176 с.

21. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Апарату Верховної Ради України «Об'єкти критичної інфраструктури та об'єкти критичної інформаційної інфраструктури в європейських країнах». База даних: «Європейський інформаційно-дослідницький центр». URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/ (дата звернення: 02.05.2019).

22. Кондратов С.І. Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури. Київ : НІСД, 2018. 30 с.

23. Лядовська В.М. Визначення критичної інформаційної інфраструктури та її захист: аналіз підходів / В.М. Лядовська, М.О. Рябий, С.О. Гнатюк. Зв'язок. 2014. № 4. С. 3–7.

24. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12 (дата звернення: 02.05.2019).

25. Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки: наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 04.12.2002 р. № 637. *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/-show/-v0637203-02?lang=ru (дата звернення: 02.05.2019).

26. Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного

і природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 175. *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2002-%D0%BF (дата звернення: 02.05.2019).

27. Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави: постанова Кабінету Міністрів України № 563 від 23.08.2016 р. *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2016-%D0%BF/paran17#n17 (дата звернення: 02.05.2019).

28. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 №2245-III. *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.-gov.ua/laws/show/2245-14 (дата звернення: 02.05.2019).

29. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-р (дата звернення: 02.05.2019).

30. Ризик. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%-D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA (дата звернення: 02.05.2019).

31. Термін «Управління ризиками». *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/31450 (дата звернення: 02.05.2019).

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ СИСТЕМ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КРИТИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Безопасное водоснабжение и водоотведение является частью государственной политики многих стран и означает надежное водоснабжение приемлемого количества и качества для здоровья, средств к существованию и деятельности человека в сочетании с приемлемым уровнем риска. Кроме того, безопасное водоснабжение и водоотвод должно обеспечить защиту окружающей среды и эффективное управление водными ресурсами. В Украине безопасное водоснабжение и водоотведение связано только с качеством питьевой воды и отсутствием опасности вредного воздействия на человека. Мировые тенденции к усилению угроз природного и техногенного характера, повышение уровня террористических угроз, а также повреждения инфраструктурных объектов в восточных и южных регионах Украины вследствие военных событий обусловили актуализацию вопроса защиты систем, объектов и ресурсов, относящихся к критической инфраструктуре. Системы водоснабжения и водоотведения идентифицируются как критическая инфраструктура, поскольку нарушение их работы представляет угрозу жизни человека, общества и т.д.; последствиями их повреждения могут быть человеческие жертвы, необходимость эвакуации, невозможность обслуживания, финансовые потери, длительное время восстановления и т.п.; масштаб последствий зависит от уничтожения / прекращении эксплуатации объектов инфраструктуры и т.п. В статье проанализированы принципы национальной государственной политики по созданию системы критической инфраструктуры по обеспечению безопасного водоснабжения и водоотведения. Рассмотрены понятия «критической инфраструктуры», предложенные украинскими экспертами и определенные в нормативной базе европейских стран, приведен перечень секторов, относящихся к критической инфраструктуре. Автор определяет факторы, которые влияют на сущность критической инфраструктуры, такие как безопасность и устойчивость (надежность) критической инфраструктуры, и отмечает, что повышение уровня безопасности и укрепления надежности объектов критической инфраструктуры обеспечивается через управление рисками. В статье сделаны выводы о необходимости внедрения системы управления рисками в сфере водоснабжения и водоотведения, как объекте критической инфраструктуры. Для этого среди принципов государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения должно быть предусмотрено безопасное водоснабжение и водоотведение, внедрена система управления рисками, связанная с различными угрозами для объектов водоснабжения и водоотведения. Такая система управления рисками должна включать определение рисков, анализ и определение степени риска, связанного с угрозами, выявление возможных последствий, причин их возникновения и сценарии развития, мониторинг системы и применение предупреждения и минимизации негативных последствий.

Ключевые слова: *государственное регулирование, критическая инфраструктура, объекты критической инфраструктуры, системы водоснабжения и водоотведения, управления рисками, устойчивое (надежное) и безопасное водоснабжение и водоотведение.*

ENSURING SUSTAINABILITY AND SECURITY SYSTEMS WATER SUPPLY AND WASTEWATER IN THE STATE REGULATION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE

Security water supply and wastewater is part of the state policy of many countries and means a reliable water supply of an acceptable quantity and quality for health, livelihood and human activity, combined with an acceptable level of risk. In addition, safe water supply and wastewater should ensure environmental protection and effective water management. In Ukraine, a safe water supply and wastewater is associated only with the quality of drinking water and the absence of a risk of harmful effects on humans. The global trends towards increasing natural and man-made threats, increasing the level of terrorist threats, and damage to infrastructure facilities in the eastern and southern regions of Ukraine as a result of military events have led to the actualization of the issue of protecting systems, facilities and resources related to critical infrastructure. Water supply and wastewater systems are identified as critical infrastructure, since the disruption of their work poses a threat to human life, society, etc.; the consequences of their damage can be human casualties, the need for evacuation, inability to maintain, financial losses, long recovery time, etc.; the scale of the consequences depends on the destruction / termination of the operation of infrastructure facilities, etc. The article analyzes the principles of national state policy to create a system of critical infrastructure to ensure safe water supply and wastewater. The concepts of "critical infrastructure" proposed by Ukrainian experts and defined in the regulatory framework of European countries are considered, and a list of sectors relating to critical infrastructure is given. The author identifies factors that influence the essence of critical infrastructure, such as security and stability (reliability) of critical infrastructure, and notes that improving security and enhancing the reliability of critical infrastructure is provided through risk management. The article draws conclusions about the need to implement a risk management system in the sector of water supply and wastewater, as an object of critical infrastructure. To this end, among the principles of state policy in the sector of water supply and wastewater, safe water supply and wastewater should be provided for, and a risk management system should be introduced, associated with various threats to water supply and wastewater facilities. Such a risk management system should include identifying risks, analyzing and determining the degree of risk associated with threats, identifying possible consequences, their causes and development scenarios, monitoring the system and applying warnings and minimizing negative consequences.

Key words: *government regulation, critical infrastructure, critical infrastructure, water supply and wastewater, risk management, sustainable (reliable) and security water supply and wastewater.*

УДК 332.81:365.4
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/19

Кучеренко О.Ю.
Національна академія державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЇ Й РЕЗУЛЬТАТИ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено історичний аналіз стратегічних цілей і результатів житлової політики в Україні з погляду темпів житлового будівництва й забезпечення громадян житлом відповідно до положень Конституції. Сформульована основна проблема житлової сфери: можлива невідповідність між потребою в житлі як у предметі першої необхідності та недостатністю або відсутністю можливостей її задоволення окремою людиною, соціальною групою або суспільством загалом, що вимагає державного регулювання й перерозподілу необхідних ресурсів. В умовах низької платоспроможності громадян установлено прямий взаємозв'язок між рівнем державної присутності в житловому секторі та поліпшенням житлового забезпечення. Разом із тим показана необхідність раціонального залучення до житлового будівництва коштів платоспроможних громадян. Визначено такі проблеми, що потребують аналізу й вирішення на загальнодержавному та місцевому рівнях: оцінювання стану житлового фонду й накопичених потреб у його оновленні, повної вартості домоволодіння й утримання житла, платоспроможності домогосподарств щодо житлового самозабезпечення, формулювання відповідної стратегії державної політики в житловій сфері та інструментів її реалізації.

Ключові слова: *держава, політика, стратегія, житло, будівництво, забезпечення.*

Постановка проблеми. Законодавство багатьох країн містить положення щодо державної житлової політики та стратегій її реалізації. Так, право на житло й роль держави в житловому забезпеченні громадян визначені ст. 47 прийнятої в 1996 році Конституції України, де сказано, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [1].

Сучасна державна житлова політика суттєво змінила попередню стратегію житлового забезпечення громадян. Так, ст. 44 Конституції СРСР 1977 року проголошувала, що громадяни мають право на житло, яке забезпечується розвитком та охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному й індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва упорядкованих помешкань, а також невисокою платою за квартиру й комунальні послуги. При цьому громадяни повинні дбайливо ставитися до наданого їм житла [2].

Сучасна державна житлова політика в Україні, обравши стратегію підтримки приватної власності на житло, містить, на наш погляд, протиріччя між короткостроковими цілями та довгостроковими результатами й наслідками реалізації положень чинної Конституції. Якщо забезпечення житлом у процесі майже безоплатної приватизації 1990-х років виглядало як державний «подарунок» для мешканців квартир, то придбання нового житла й вартість житлово-комунальних послуг особливо після 2015 року стали розглядатися як непосильний тягар для більшості домогосподарств. При цьому основна частина неминучих необхідних витрат на подальше придбання, утримання й ремонти будинків громадянами ще не усвідомлена, адже відповідний складник у тарифах і статистична інформація були і є відсутніми. За умови її урахування власне житло, про яке йдеться в Конституції, може стати для більшості громадян недоступним.

Виникає необхідність перегляду або уточнення положень державної житлової політики і стратегій її реалізації з огляду на необхідність належного утримання будинків, оновлення житлового фонду й гарантування сталого забезпечення громадян житлом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі політика і стратегії держави у житловій сфері, організаційно-фінансові питання житлового будівництва, утримання житлового фонду досліджувалися в докторських

дисертаціях В. Божанової [3], Д. Левчинського [4], Ю. Манцевича [5], О. Непомнящого [6], Н. Олійник [7], В. Омельчука [8], К. Паливоди [9].

Указані автори в основному зосереджувалися на окремих організаційних і фінансових проблемах забезпечення більшої доступності житла й пошуках відповідних механізмів їх вирішення з використанням зарубіжного досвіду. Попри корисність пропонованих часткових поліпшень схем фінансування, шляхів здешевлення вартості житла, допомоги окремим категоріям населення, проблема принципової можливості задоволення житлових потреб усіх громадян на засадах положень Основного Закону та чинних стратегічних документів і законодавства щодо власності на житло, ролі держави тощо безпосередньо не ставилася й залишається невирішеною.

На особливу увагу заслуговує монографія В. Кравченка, К. Паливоди, В. Поляченка, де вдало відмічена основна проблема житлової сфери – протиріччя між потребою в житлі як у предметі першої необхідності та недостатністю або відсутністю можливостей її задоволення окремою людиною, соціальною групою або навіть суспільством загалом, що вимагає активної ролі держави [10, с. 137]. Виходячи із цього, автори в загальних рисах намітили специфіку прояву житлової проблеми в Україні. Це – помилкова схема здійсненої приватизації, самоусунення держави від розв'язання житлової проблеми, загальне скорочення фінансування та спад обсягів житлового будівництва, невиконання затверджених державних програм житлового будівництва, висока зношеність житлових будинків і відставання з капітальними ремонтами, низька якість благоустрою житла та висока енергоємність, відсутність ринкових інструментів регулювання в житловій сфері, корупція й тіньова економіка в земельних питаннях.

У вказаній роботі справедливо зазначається, що більшість громадян України є неплатоспроможною на ринку житла, як первинному, так і вторинному. Водночас автори не подають рекомендацій щодо необхідної за цих умов ролі й місця держави в житловому забезпеченні громадян на стратегічну перспективу.

Перші спроби розширення та поглиблення поглядів на проблему житлового забезпечення громадян в Україні можна знайти в новітніх публікаціях В. Ніколаєва [11], Т. Ніколаєвої [12], П. Пантелеєва [13], А. Щербини [14], де вказується на її зв'язок із власністю на житло.

Але загальним недоліком досліджень усіх вітчизняних авторів і фахівців з близького зарубіжжя є використання порівнянь із розвиненими країнами та намагання адаптувати їхні готові стратегії й механізми. На нашу думку, вказана вище основна проблема житлової сфери має різні вирішення залежно від того, на якому рівні усуспільнення та за якими стандартами можливе належне житлове забезпечення громадян. Тому досвід держав, де більшість громадян за рівнем доходів здатна до самозабезпечення житлом за високими стандартами (США, країни ЄС), не може бути зразком для України та інших країн, де навіть набагато нижчі стандарти житлового забезпечення недосяжні для більшості неплатоспроможних домогосподарств і вимагають значного усуспільнення володіння житловим фондом і перерозподілу коштів на його утримання. Це тягне за собою необхідність дослідження багатьох суміжних питань: стану будинків та оцінювання відтермінованих величезних потреб у капітальних ремонтах, вартості ефективного домоволодіння, формування відносин власності на житло, визначення реальних стандартів житлового забезпечення, юридичних механізмів трансформації власності тощо.

Постановка завдання. Виходячи з того, що державна житлова політика в Україні конституційно проголошує права на житло й відповідні державні зобов'язання, завданням статті є історична систематизація різних стратегій держави щодо її ролі в житловому забезпеченні громадян на різних історичних етапах та аналіз їх результатів задля можливого визначення нових стратегічних цілей і завдань в умовах, що склалися в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історичний екскурс. Як відомо, після соціалістичної революції 1917 року в Україні та загалом у СРСР здійснено усуспільнення приватного житла й розпочато його масове щільне заселення в містах переселенцями із сільської місцевості. Нове будівництво майже не здійснювалося. Квартирна плата була скасована.

У 20-х роках у період непу набули поширення різні форми власності на житло, зокрема й житлово-будівельні кооперативи. В умовах децентралізації та загального браку коштів забудовників забудова велася малоповерховими будинками. Згодом були створені державні фонди позик для підтримки житлового будівництва, відновлена диференційована плата за житлово-комунальні послуги. Але потреби в житлі для здійснення масштабної індустріалізації за допомогою чинного тоді механізму житлового будівництва залишалися все ж не задоволені.

У 1930-ті роки була здійснена централізація житлового будівництва й житлово-комунального господарства в союзно-республіканських міністерствах. Кооперативи були ліквідовані. Активна державна участь з метою директивно встановленого підвищення забезпеченості житлом до рівня санітарно-гігієнічної норми 8,25 кв. м на особу та розселення багатосімейних квартир дала змогу до 1940-го року збільшити міський житловий фонд у 2,3 рази.

Друга світова війна залишила лише в Україні без домівок 10 млн громадян. За статистикою, німецькі війська знищили цілком і сильно поруйнували 714 міст, 28 тис. сіл, понад 2 млн. будинків (близько 38 млн кв. м житлової площі – 50% довоєнного фонду) [15]. Тому в повоєнні роки розгорнулося особливо інтенсивна відбудова малоповерхового державного житла. До кінця 1950-х років велося і спорудження нових недовговічних дво-, триповерхових будинків найпростіших форм з місцевих будівельних матеріалів. За десять повоєнних років загалом по СРСР відбудовано 300 млн кв. м житла, або в 1,5 рази більше, ніж увесь житловий фонд дореволюційної Росії [10, с. 44]. Така забудова становить тепер незначну частину наявного житлового фонду.

Але забезпеченість житлом усе ж залишалася низькою. Тому наприкінці 1950-х років державою був узятий новий стратегічний курс на інтенсивне індустріальне житлове будівництво з метою забезпечення кожної сім'ї окремою квартирою, на відміну від попередніх цілей щодо збільшення норми площі. Для здешевлення житла були зменшені деякі норми.

Для розселення комунальних квартир почали індустріально зводилися п'ятиповерхові житлові будинки, які були розраховані на 25–30 років експлуатації, хоча з технічного боку могли слугувати 75 і більше років. Площа таких будівель сягає сьогодні 72 млн кв. м і в загальному обсязі житлового фонду різних міст України становить 10–40%. Завдання житлового будівництва того періоду вирішувалися завдяки застосуванню великоблочних і великопанельних конструкцій житлових будинків, спорудження житла великими масивами із застосуванням методів поточного будівництва. За 10 років по СРСР так покращили житлові умови 120 млн осіб, або більше ніж половина населення. З 1940 по 1970 роки житловий фонд зріс у 4 рази, а забезпеченість житлом досягла 11 кв. м на особу.

Поряд із державним розвивалося й кооперативне житлове будівництво, частка якого сягнула понад 20 млн кв. м, або майже чверті від введеної в 1960-х роках площі. Будівництво кооперативних будинків здійснювалося державними підрядними організаціями за державними нормами й цінами. Земельні ділянки під забудову з мережами водогону, каналізації, електропостачання виділялися безкоштовно. Членам житлово-будівельних кооперативів надавався практично безвідсотковий кредит у розмірі 60–70% вартості будівництва з терміном погашення 15–20 років.

Здійснювалася й державна підтримка будівництва відомчого житла підприємствами. У 1960 році країна посідала перше місце у світі за обсягами житлового будівництва: 14 квартир на 1 тис. населення проти 10,7 квартир у другій за обсягами будівництва країни – ФРН [16, с. 7].

У містах понад 100 тис. мешканців було заборонене індивідуальне будівництво [10].

Отже, у період економічного зростання державі вперше вдалося значну частку потреб у житлі задовольнити за рахунок особистих коштів громадян, коштів підприємств, а також зняти із себе функцію подальшого утримання відповідного житла.

У подальшому державна стратегія інтенсивного будівництва житла в 1970–1980-і роки була спрямована на забезпечення нормативних потреб у житловій площі – 13,65 кв. м на особу. Міста забудовувались 9-, 12- й більшої поверховості великопанельними будинками на вільних, віддалених від центрів міст територіях. Будинки, зведені в той період, відрізнялися від п'ятиповерхових більшою комфортністю, але мали багато недоліків: передусім їх теплоізоляційні характеристики були приблизно у 2–3 рази нижчі за європейські норми. Нормативні терміни експлуатації таких будинків до капітального ремонту становили 25–30 років.

Активна державна житлова політика дала змогу до 1985 року довести середню забезпеченість житловою площею загалом по країні до 14,6 кв. м на особу, надати окремі квартири більше як 80% міського населення.

Але виникли нові потреби в капітальному ремонті довоєнного та післявоєнного фонду. Недостатньо використовувалися можливості децентралізованого та індивідуального житлового будівництва.

У середині 1980-х років було започатковану програму «Житло-2000», яка мала на меті довести забезпеченість житловою площею до 22,5 кв. м на особу за рахунок багатоповерхового будівництва, а також залучення коштів підприємств і кооперативів.

Останніми роками «перебудови» вперше намітилося гальмування введення житла (таблиця 1).

Таблиця 1

Житлове будівництво в Україні перед здобуттям незалежності

Показник	Роки						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Уведено житла, млн кв. м	19,2	20,4	21,3	20,9	19,5	17,5	14,5

Джерело: [7]

Таблиця 2

Житлове будівництво в незалежній Україні

Роки	Уведено житла, млн кв. м	Роки	Уведено житла, млн кв. м	Частка державного фінансування	Роки	Уведено житла, млн кв. м	Частка державного фінансування
1992	14,1	2000	5,6	1,5	2009	6,4	1,7
1993	12,3	2001	5,9	1,9	2010	5,0	0,3
1994	10,1	2002	6,1	2,2	2011	7,2	0,8
1995	8,7	2003	6,4	4,3	2012	10,8	0,7
1996	6,8	2004	7,6	2,5	2013	11,2	0,5
1997	6,4	2005	7,8	3,6	2014 [1]	9,7	0,3
1998	5,8	2006	8,6	2,8	2015	11, 0	0,5
1999	6,1	2007	10,2	1,6	2016	9,4	0,3
		2008	10,5	1,6	2017	10,2	-
					2018	8,7	-

[1] З 2014 року без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя та зони проведення антитерористичної операції. Це ускладнює подальший аналіз в абсолютних цифрах. Тому у відповідних порівняннях далі нами інколи використовуватимуться дані до 2014 року.

Джерело: Держстат України

Криза в державі не давала змоги здійснювати житлове будівництво в необхідних масштабах порівняно з іншими країнами. Для досягнення показника 28–30 кв. м на особу в 1990 році було вирішено подвоїти обсяги житлового будівництва, але на нових стратегічних засадах: диверсифікації й децентралізації джерел фінансування та кредитування пільгового оподаткування, заохочення індивідуального будівництва, відведення земельних ділянок на правах користування, розпорядження й успадкування, формування державного та суспільного житлового фонду, прогресивної квартплати за надлишки житла.

Житлове будівництво в незалежній Україні переведено на ринкові рейки, тобто його обсяги стали визначатися не стільки соціальною (житловою) політикою держави, яка в принципі відсутня, скільки демографічними процесами, урбанізацією і платоспроможним попитом громадян за обмеженого використання, як потім виявилося, недосконалих фінансово-кредитних механізмів.

У щорічних витратах на житлове будівництво частка державного та місцевих бюджетів знижувалася і стала становити менше ніж 1% (таблиці 2, 3).

Почала здійснюватися масова, практично безоплатна приватизація квартир із нечітко визначеним володінням багатоквартирними будинками, що призупинило процес їх ремонту.

Порівнявши показники введення площ на 1000 осіб в Україні та в інших пострадянських республіках, можемо констатувати, що очевидним стало наше відставання (рис. 1).

Значною мірою це викликане саме низьким рівнем участі держави в безпосередньому фінансуванні житлового будівництва або в підтримці програм доступного житла (у 2017–2018 роках: Білорусь – 25,2%, Росія – 5,4%, Казахстан – 17%). В Україні за рахунок коштів державного бюджету у 2016 році (останні опубліковані дані) прийнято в експлуатацію 30,3 тис. кв. м загальної площі житла (0,3% від загального обсягу), що на 42,3% менше за рівень 2015 року. За середньої площі збудованих квартир цього достатньо лише для 365 сімей.

Державні програми були практично згорнуті.

На нашу думку, натепер досягнуто граничні фінансові можливості громадян щодо фінансування житлового будівництва за наявних недосконалих фінансових механізмів і високих процентних ставок причому з урахуванням наявності в них початкових активів у вигляді приватизованих квартир, адже специфічний механізм фінансування нового житлового будівництва в Україні

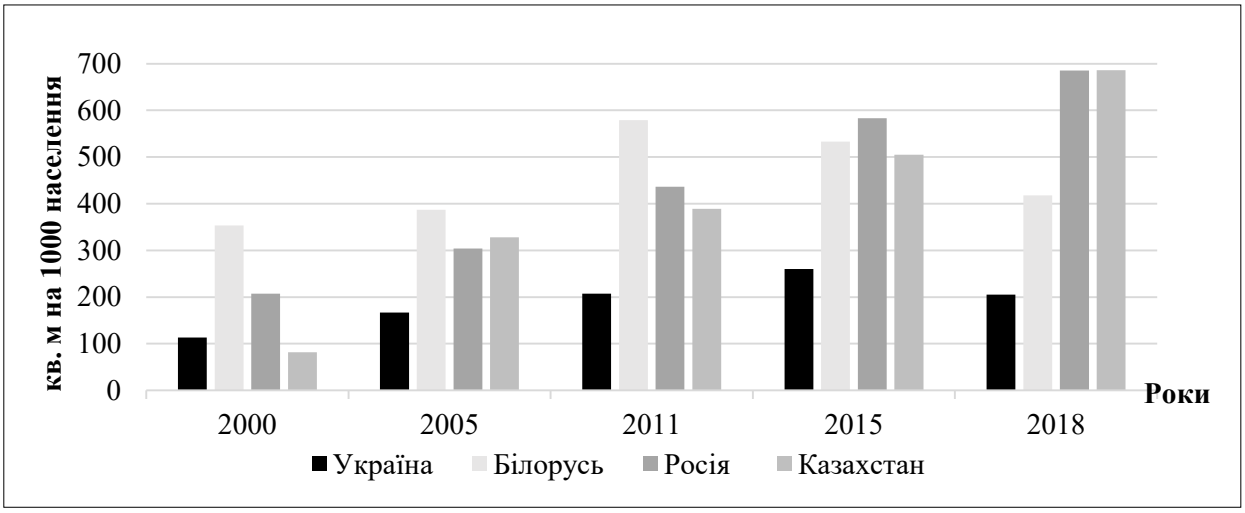

Рис. 1. Уведення в експлуатацію житла в Україні та деяких країнах СНД

Джерело: побудовано автором на основі державної статистики відповідних країн

Таблиця 3

Індекси цін на житло у 2016–2018 рр., %

	Первинний ринок житла			Вторинний ринок житла		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Усього	**102,1**	**104,4**	**105,1**	**103,4**	**106,2**	**108,0**
Квартири однокімнатні	99,7	106,0	103,7	111,4	109,2	106,9
Квартири двокімнатні	105,2	103,4	105,0	100,2	106,1	108,8
Квартири трикімнатні	100,3	103,1	108,1	101,6	103,8	108,1

Джерело: Держстат України

полягає фактично не у придбанні, а в розширенні площ – використанні безкоштовно отриманого в результаті приватизації житла для часткової оплати нового, що треба ураховувати під час оцінювання майбутнього платоспроможного попиту. Іншою причиною скорочення темпів будівництва житла є відносне зниження платоспроможності населення порівняно з вартістю придбання й утримання житла (таблиці 3, 4).

Так, якщо з 2003 по 2017 роки сукупні ресурси середнього домогосподарства зросли у 14,7 разів, то ціни на житлово-комунальні послуги та паливо – у 19,2 рази (ураховуючи безготівкові пільги та субсидії у складі сукупних ресурсів домогосподарств).

Уважається, що нормальний попит на житло в країні може бути підтриманий, коли середньомісячна зарплата сягає рівня ціни 1 кв. м житла. За даними ж Держстату України, середня зарплатня на початок 2019 року становила 8865 тис. грн, а ціна одного квадратного метра житла у столиці – 25 тис. грн, а в регіонах 10–20 тис. грн, тобто в кілька разів менше. За індексом доступності житла Україна посідає одне з останніх місць у світі (залежно від джерел інформації).

Отже, можна констатувати, що саме в результаті зменшення державного фінансування та державної підтримки житлового забезпечення вразливих верств обсяги житлового будівництва скоротились у два-три рази порівняно з кінцем 80-х років.

Показовим для аналізу скорочення попиту на нові помешкання є завищена вартість житлового будівництва в умовах нерозвинених і непрозорих ринкових відносин (таблиця 5).

Так, статистика 2018 року свідчить, що 53247 млн грн капітальних інвестицій у житлові будівлі будівельні роботи становили 29345 млн грн, або 55%, а введено 8,7 млн кв. м житла, тобто 1 кв. м інвесторам обійшовся у 6120 грн, а будівельникам – у 3373 грн. У 2016 році з 42503 млн грн капітальних інвестицій вартість безпосередньо будівельних робіт становила 18012 млн грн, або 42%. За ці кошти введено в експлуатацію загалом 9,367 млн кв. м житла, у тому числі 8,341 млн кв. м, або майже 90%, новозбудованого. Отже, загалом 1 кв. м інвесторам коштував 4500 грн, а будівельникам – 1900 грн. У 2010 році відповідні вартості становили загалом 3000 грн і 800 грн. При цьому ціни на житло є значно вищими, що мало б свідчити про високу прибутковість будівництва.

Таблиця 4

Платоспроможність домогосподарств

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Сукупні ресурси домогосподарства: тис. грн. міс.	0,912	1,321	1,612	2,012	2,893	3,015	3,481	3,854	4,145	4,471	4,563	5,231	6,238	8,165
динаміка, %	128,6	144,8	122,0	124,8	143,8	114,1	115,5	110,7	107,6	107,9	102,1	114,6	119,3	130,9
Індекс спож. цін	112,3	110,3	111,6	116,6	122,3	112,3	109,1	104,6	99,8	100,5	124,9	143,3	112,4	113,7
Індекс цін у житловому будівництві	124,7	122,1	124,1	126,4	129,3	107,8	116,6	118,2	109,5	104,8	111,1	124,6	108,3	115,0
Індекс цін на ЖКП і паливо	107,2	114,6	166,5	112,3	128,2	108,2	113,8	111,0	100,7	100,3	134,3	203,0	147,2	110,6
Пільги та субсидії безготівкові на ЖКП, %	0,9	0,5	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	1,3	4,7	4,7

Джерело: Держстат України

Таблиця 5

Вартісні показники житлового будівництва

Роки	**Капітальні інвестиції у житлові будівлі, млн грн**	**Обсяг виконаних будівельних робіт, млн грн**	**Прийнято в експлуатацію житла, всього, млн кв. м**	**Прийнято в експлуатацію нового житла, млн кв. м**
2010	25754	6876	8,6	8,1
2014	33177	11292	9,7	8,8
2015	45610	13908	11,0	9,8
2016	42503	18012	9,4	8,3
2017	53372	23730	10,2	10,2
2018	53247	29345	8,7	8,7

Джерело: Держстат України

Таблиця 6

Чисті збитки підприємств будівництва

Роки	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Збитки, млрд. грн	7,98	4,44	5,10	4,58	1,00	5,89	27,95	25,86	1,30	5,0	-

Джерело: Держстат України

Водночас, як не дивно, у всі роки незалежності підприємства будівництва за статистикою були збитковими (таблиця 6).

Отже, врегулювання економічного механізму в житловому будівництві, зокрема ціноутворення та обліку, може дещо змінити ситуацію на ринку житлової нерухомості.

За часи незалежності на початок 2019 року в Україні введено близько 0,23 млрд кв. м нового та реконструйованого житла. За статистичними даними 2017 року, вже без АР Крим та зони АТО площа житлового фонду становить 984,8 млн кв. м.

Попри значний спад у житловому будівництві й незадовільний стан житлового фонду, середня статистична забезпеченість житлом усе ж зростає за рахунок зменшення чисельності населення. Так, із 1980 до 2017 роки вона зросла на 13,3 кв. м. (таблиця 7).

Але варто враховувати й великі відмінності в житлових умовах сімей при нормі 13,65 кв. м житлової площі на особу (таблиця 8). Так, 38,4% домогосподарств займають площу менше за вказану норму.

Структура кількості житлових будинків за роками побудови та класами сформувалася дуже несприятливо з позицій сьогоднішніх проблем їх утримання мешканцями (таблиці 9, 10, 11, 12).

У 2012 році нараховувалося 10150252 будинки, у 2013 році – 10169123, у 2014 році – 10147185, а у 2015 році – 9082907, 2016 році – 9113051, 2017 році – 9130197, 2018 році – 9137304.

Таблиця 7

Середньостатистична забезпеченість житлом громадян України

Роки	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2015**	**2017**
Кв. м на особу	14,0	17,8	20,7	23,3	22,9	23,3
Динаміка	-	3,8	2,9	2,6	-0,4	0,4

Джерело: Держстат України

Таблиця 8

Забезпечення домогосподарств житловою площею

Житлова площа у 2017 році	**Усі домогосподарства**	**Міські**	**Сільські**
	14934,9	**10 061,3**	**4 873,6**
За розміром житлової площі на одну особу, %			
до 7,5 м^2	9,1	11,1	5,2
7,5 м^2 – 9,0 м^2	5,0	5,4	3,9
9,1 м^2 – 13,65 м^2	24,7	26,4	21,2
понад 13,65 м^2	61,2	57,1	69,7

Джерело: [17]

Таблиця 9

Розподіл будинків за роками побудови (станом на початок 2011 рік)

Роки	Усього		Міста	Села
	Одиниць	%		
	10159636	100	4055394	6104242
до 1919	469326	4,6	264879	204447
1919–1945	1197867	11,8	441633	756234
1946–1960	2552198	25,1	969947	1582251
1961–1970	2445067	24,1	902251	1542816
1971–1980	1645922	16,2	625800	1020122
1981–1990	1092574	10,8	465846	626728
з 1991	756682	7,4	385038	371644

Джерело: [18] (останні опубліковані дані)

Таблиця 10

Розподіл будинків за класами й терміном служби

Класи	1	2	3	4	5	6		
Термін служби, років			150	125	100	100	70	30-50
Усього	одиниць	10159636	77007	285326	758148	2787344	3250099	3001712
	%	100	0,1	2,9	7,6	27,5	32,1	29,8
Міста	4055394		37298	170886	396180	1201282	1251939	997809
Села	6104242		39709	114440	361968	1586062	1998160	2003903

Джерело: [18] (останні опубліковані дані)

Таблиця 11

Єдиний класифікатор житлових будинків

Класи	**Характеристики**
1	Особливо капітальні будинки з кам'яними або цегляними стінами (товщина в 2,5–3,5 цеглини), із залізобетонним чи металевим каркасом, із залізобетонним перекриттям, висотою приміщень від полу до стелі 3,0 метра й вище, з повним складом інженерного обладнання, в яких строк експлуатації не перевищує 50% терміну служби або виконано капітальний ремонт
2	Капітальні будинки із цегляними стінами (товщина в 1,5–2,5 цеглини), із залізобетонним перекриттям висотою приміщень від полу до стелі 2,7–3,0 метра, з повним складом інженерного обладнання, в яких строк експлуатації не перевищує 50% терміну служби або виконано капітальний ремонт

Закінчення таблиці 11

Класи	Характеристики
3	Будинки великопанельні, великоблочні та з місцевих будівельних матеріалів (цегла, дрібні блоки з природного чи штучного каменю тощо) (термін служби – 100 років), із залізобетонним перекриттям (збірне чи монолітне), висотою приміщень від полу до стелі 2,5–2,7 метра, з повним складом інженерного обладнання, в яких строк експлуатації не перевищує 50% терміну служби
4	Будинки великопанельні, великоблочні та з місцевих дрібноштучних будівельних матеріалів (цегла, дрібні блоки з природного і штучного каменю тощо, із залізобетонним або дерев'яним перекриттям, висотою приміщень від полу до стелі 2,5 метра, в яких строк експлуатації перевищує 50% терміну служби
5	Будинки зі стінами з монолітного шлакобетону, шлакоблоків, черепашника та інших дрібноштучних виробів із місцевої сировини, із залізобетонним чи дерев'яним перекриттям, висотою приміщень від полу до стелі 2,5 метра
6	Будинки зі стінами полегшеної конструкції – збірно-щитові, каркасно-засипні, каркасно-камишитові, глинобитні, дерев'яні (рублені чи брусчаті) тощо

Джерело: [19]

Таблиця 12

Розподіл домогосподарств за помешканнями різних років забудови

Роки	Усі домогосподарства	Міські	Сільські
до 1950 року	7,3	6,2	9,5
у 1950-х роках	11,4	8,9	16,3
у 1960-х роках	21,7	19,8	25,7
у 1970-х роках	24,5	26,0	21,5
у 1980-х роках	24,5	27,5	18,2
у 1990-х роках	8,7	9,1	7,8
після 2000 року	2,3	2,4	2,2

Джерело: [18]

Таблиця 13

Обладнання житла

Роки	Питома вага загальної площі, обладнаної				
	водопроводом	каналізацією	центральним опаленням	газопостачанням	гарячим водопостачанням
1995	50,5	47,3	47,9	79,9	35,0
2000	54,2	51,4	52,8	81,9	38,6
2005	56,2	53,8	56,2	82,6	40,0
2010	59,6	57,5	62,1	83,2	43,1
2015	60,8	58,8	68,7	83,3	47,0
2016	61,2	59,2	68,9	83,1	47,0
2017	61,8	59,8	69,1	83,1	47,5

Джерело: Держстат України

Загальний житловий фонд масово постарішав, а значна його частина досягла граничних термінів служби або термінів проведення капітальних ремонтів і реконструкції.

Так, довоєнна та повоєнна забудова до початку 1980-х років (81,8%), досягала віку нормативного проведення капітальних ремонтів, що, однак, зважаючи на постійні фінансові проблеми в Україні, не здійснено. Легко бачити, що в тій чи іншій формі реновації потребують не менше ніж 80% будинків. З іншого боку, відсоток домогосподарств, які потерпають від наднормативної зношеності їхніх будинків, становить 64,9%.

Крім того, значна частина житла морально застаріла, не обладнана тими чи іншими зручностями й також потенційно потребує модернізації, виходячи з європейських стандартів якості житла (таблиця 13).

Отже, спад обсягів житлового будівництва, настання критичного віку більшої частини наявного житлового фонду й низька якість помешкань створили серйозну проблему стійкого житлового забезпечення громадян України. У подальшому дві тенденції: скорочення населення та хвиля вибуття зношеного житла – будуть взаємодіяти в різних напрямах, але з часом, на нашу думку, переважатиме все ж вибуття житлового фонду,

що не дає змоги залишити процес, некерованим державою.

Висновки. Сучасна ситуація зі станом житлового фонду і платоспроможністю переважної частини населення Україні свідчить, з одного боку, про необхідність переорієнтації на стратегію *відбудови й оновлення наявного житлового* фонду, а з іншого боку, про необхідність посилення ролі держави в цьому процесі.

Для вироблення конкретних стратегій щодо фінансових джерел і юридичних механізмів та з огляду на масштабу проблеми, треба оцінити спроможність окремих груп власників квартир, організацій співвласників будинків, а також громад, держави, приватних інвесторів утримувати, експлуатувати й відтворювати житло.

Треба також мати на увазі й потреби в оновленні комунальної інфраструктури, адже відповідні капітальні витрати, як і в житлі, лягають на споживачів, громаду або державу та приватних інвесторів. Указані завдання формують напрями подальших досліджень.

Список літератури:

1. Конституція України. URL: http://www.president.gov.ua/documents/constitution (дата звернення: 06.05.2019).

2. Конституция СССР. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448 (дата звернення: 06.05.2019).

3. Божанова В.Ю. Организационно-экономический механизм повышения доступности жилья для населения. Днепропетровск: Наука и образование, 2007. 392 с.

4. Левчинський Д.Л. Державне регулювання інвестиційного процесу відтворення житлового фонду: автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.03. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2012. 40 с.

5. Манцевич Ю.М. Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення: монографія. Київ: Профи-Информ, 2007. 388 с.

6. Непомнящий О.М. Методологічні засади формування та реалізації державної житлової політики: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Донецьк: Донец. держ. ун-т упр., 2013. 36 с.

7. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні: дис. ... докт. наук. з держ. управл.: спец. 25.00.02. Київ: НАДУ, 2011. 391 с.

8. Омельчук В.А. Державне регулювання ринку доступного житла в Україні: дис. ... докт. екон. наук: 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». Київ: НДЕІ, 2012. 422 с.

9. Паливода К.В. Грошові ресурси та фінансові механізми капітального інвестування у житлове будівництво: автореф. дис. ... докт. екон. наук: 08.00.08 «Економіка та управління національним господарством». Київ. Б.в. 2010. 38 с.

10. Кравченко В.І., Паливода К.В., Поляченко В.А. Основи житлової економіки. Київ: Основа, 2007. 416 с.

11. Ніколаєв В. Специфічні умови формування нової житлової політики в Україні. *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку*: матеріали Науково-практичної конференції за міжнародною участю (7–8 вересня 2018 р., м. Київ) / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, В.Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2018. С. 319–321.

12. Ніколаєва Т.В. Фінансово-економічний механізм утримання і відтворення житлового фонду в умовах трансформації відносин власності. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. Серія «Економіка, право»* / наук. ред. П.В. Мельник. Київ: НУДПСУ. 2012. № 1 (56). С. 81–85.

13. Пантелеєв П.О. Інвестиційний процес утримання житлових будинків. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2013. № 11. С. 108–112.

14. Ніколаєв В.П., Щербина А.А. Модель ринку житла і житлово-комунальних послуг з урахуванням платоспроможності споживачів. Будівельне виробництво: міжвідомчий наук.-техн. зб. Київ: НДІБ, 2017. № 63/3. С. 34–41.

15. Енциклопедія сучасної України / редкол. І.М. Дзюба та ін. Київ, 2004. Т. 3: Біо–Бя. 696 с.

16. Жилищное строительство в СССР. Состояние и перспективы развития. Москва: Госстройиздат, 1962. 204 с.

17. Діти, жінки та сім'я в Україні: статистичний збірник / Держстат України. Київ, 2018. 320 с.

18. Житловий фонд України у 2010 році / Держстат України. Київ, 2011. 376.

19. Про затвердження Єдиного класифікатора житлових будинків залежно від якості житла та наявного інженерного обладнання: Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 30 вересня 1998 року № 215. URL: https://www.gioc.kiev.ua/files/File/215_1998.htm (дата звернення: 06.05.2019).

СТРАТЕГИИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье осуществлен исторический анализ стратегических целей и результатов жилищной политики в Украине с точки зрения темпов жилищного строительства и обеспечения граждан жильем в соответствии с положениями Конституции. Сформулирована основная проблема жилищной сферы: возможное несоответствие между потребностью в жилье как в предмете первой необходимости и недостаточностью или отсутствием возможностей ее удовлетворения отдельным человеком, социальной группой или обществом в целом, что требует государственного регулирования и перераспределения необходимых ресурсов. В условиях низкой платежеспособности граждан установлена прямая взаимосвязь между уровнем государственного присутствия в жилищном секторе и улучшением обеспечения жильем. Вместе с тем показана необходимость рационального привлечения в жилищное строительство средств платежеспособных граждан. Определены следующие проблемы, требующие анализа и решения на общегосударственном и местном уровнях: оценка состояния жилищного фонда и накопленных потребностей в его обновлении, полной стоимости домовладения и содержание жилья, платежеспособности домохозяйств по жилищному самообеспечению, формулировка соответствующей стратегии государственной политики в жилищной сфере и инструментов ее реализации.

Ключевые слова: *государство, политика, стратегия, жилье, строительство, обеспечение.*

STRATEGIES AND RESULTS OF THE STATE HOUSING POLICY IN UKRAINE

The article presents a historical analysis of the strategic goals and results of housing policy in Ukraine in terms of the rates of housing construction and provision of housing for citizens in accordance with the terms of the Constitution. The main problem of the housing sector is formulated: the possible mismatch between the need for housing as a necessity and the lack of opportunities for its satisfaction by an individual, social group or society as a whole, which requires state regulation and redistribution of necessary resources. In conditions of low solvency of citizens, there is a direct relationship between the level of state presence in the residential sector and the improvement of housing provision. At the same time, the necessity of rational attraction of solvent citizens to housing construction is shown. The following problems require analysis and solution at the national and local levels: assessment of the housing stock and the accumulated needs for its renewal, the full cost of housing and housing, households solvency in terms of housing self-financing, formulation of an appropriate strategy of public policy in the housing sector and its instruments realization.

Key words: *state, politics, strategy, housing, construction, provision.*

УДК 352 (477): 322
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/20

Лободенко К.В.
Національний університет цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Визначено, що вдосконалення механізмів правозахисної політики в Україні повинна відбуватися за допомогою системного визначення її суб'єктів, способів тощо. З'ясовано, що вони стосуються публічно-приватного сектору. Досліджено організаційне забезпечення механізмів правозахисної політики. Установлено, що в державній політиці правозахисний складник не є виразним і наскрізним, а умови та гарантії забезпечення прав людини, залишаючись переважно на рівні декларацій, не є системними та рівними для всіх.

Ключові слова: *державна політика, механізм правозахисту, публічно-приватне явище, удосконалення.*

Постановка проблеми. Згідно з Конституцією України вона є соціальною, демократичною та правовою державою. Досягнення належних стандартів захисту прав людини, дотримання цієї та іншої норми Конституції – пріоритетне завдання нашої держави. Стан захисту прав та свобод людини і громадянина в України свідчить про неналежні політико-правові умови його забезпечення, що, у свою чергу, ускладнює внутрішньополітичну ситуацію, спричиняє соціальне напруження та погіршує зовнішньополітичні позиції держави. Усе це свідчить про актуальність дослідження особливостей реалізації правозахисної функції в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти формування та реалізації державної правозахисної політики досліджуються в наукових працях В. Бакуменка, Р. Войтович, Ю. Гарячої, О. Євсюкова, Н. Карпачової, Н. Карпеко, А. Колодій, О. Лутковської, А. Помази-Пономаренко, П. Рабіновіча, О. Самофалової та ін. [1; 3; 4]). Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують суб'єктна складова та напрямки розвитку державної правозахисної політики України.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження стану суб'єктної реалізації механізмів правозахисної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Політичні події останніх років у світі показали важливість ідеї прав людини в суспільстві і зв'язку їх із державною політикою. Цінність прав людини висувається на передній план у правовій політиці як на міжнародному рівні, так і всередині держави. Розробка теоретичних понять, пов'язаних з даними суспільно-політичним інститутом, набуває все більш актуального характеру. Відтак під час дослідження правозахисної політики держави важливо визначити суб'єктів даного виду політичної діяльності, тобто коло потенційних учасників правовідносин і предметного закріплення їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Для визначення суб'єктів, їх місця, статусу й юридичних характеристик необхідно побудувати відповідний алгоритм. Насамперед варто згадати найбільш поширений поділ суб'єктів державної політики, який отримав обґрунтування в межах фундаментальної науки, потім розглянути суб'єктів правової політики і виділити з них ті, які мають безпосередній стосунок до захисту охоронюваних державою демократичних цінностей. Саме така дедуктивна логічна конструкція, на нашу думку, забезпечить розв'язання поставленого завдання.

Суб'єкти державної політики – це конкретно-політичні носії різноманітної політичної діяльності, спрямованої на завоювання, захист або використання влади з метою реалізації своїх інтересів. В їх ролі можуть виступати як індивіди, так і соціальні спільності, які самостійно розробляють і реалізують програми дій, спрямовані на досягнення певних політичних цілей за допомогою свідомої діяльності [1]. До суб'єктів державної політики відносять також соціально-політичні інститути як безпосередніх носіїв владних функцій у суспільстві.

За організаційно-правовою ознакою (формою створення й функціонування) суб'єктів державної політики поділяють на фізичних суб'єктів (громадян, політичних лідерів, високопоставлених осіб

держави та ін.) і юридичних суб'єктів (суспільно-політичні організації, установи та заклади).

За напрямками державної політики її носіїв можна класифікувати, на суб'єктів внутрішньої політики (громадян, керівників, партії та ін.) і суб'єктів зовнішньої політики (народи, держави, їх спеціалізовані органи, міждержавні об'єднання тощо).

Суб'єкти державної політики класифікують також за ознакою первинності та вторинності їх політичної участі. У цьому випадку до першої групи належать громадяни (з різним політико-юридичним статусом) і такі соціальні спільності, як класи, нації, політичні еліти та інші соціальні групи. Щодо другої групи, то її представниками є суспільно-політичні інститути, а саме: держави, суспільно-політичні організації та рухи, міждержавні об'єднання тощо [4].

Можливе групування суб'єктів державної політики й за іншими ознаками. Проте розглядати їх недоцільно, оскільки вони мають необхідне наукове обґрунтування, більше того, отримали статус сформованих дослідницьких категорій. Разом із тим, слід розглянути найбільш поширені думки науковців з приводу суб'єктів правової політики держави.

Правова політика держави – один з найважливіших видів політики як родового інтеграційного поняття. Коло суб'єктів правової політики держави можна визначити, спираючись на факти участі в суспільно-політичному житті країни тих чи інших фізичних або юридичних осіб. Суб'єкти правової політики держави повинні відповідати таким основним вимогам: бути відносно самостійними, відокремленими особами; функціонувати у сфері права; володіти здатністю до прийняття рішень; доводити свої рішення до відома суспільства; спиратися під час вироблення рішень на стратегічні правові ідеї; здійснювати своїми діями вплив на розвиток правової життя суспільства. На думку науковців [4], суб'єкти формування правової політики держави виступають також і суб'єктами її здійснення, а правова політика виробляється президентом, парламентом, урядом, конституційним судом, депутатським корпусом, парламентськими комітетами, науковими установами, регіональними органами державної влади та ін. Крім того, у формуванні правової політики держави беруть участь політичні партії, громадські організації, рухи, об'єднання, громадяни, але не безпосередньо, а через представників, офіційні канали, ЗМІ тощо. Важливу роль у цьому процесі відіграють судові, прокурорські, слідчі та інші юрисдикційні органи. Учені [1; 3; 4] указують на роль держави як суб'єкта правової політики і говорить про те, що саме цей суб'єкт є основним. З такою думкою не можна не погодитися, оскільки без участі держави не буде самої політики. Таке визначення кола суб'єктів має враховувати тенденцію прояву різними правозахисними організаціями та об'єднаннями все більшої активності, а також виникнення недержавних благодійних фондів тощо.

Отже, суб'єктів правової політики держави можна визначити таким чином – це правосуб'єктні особи, наділені державно-владними повноваженнями, які вчиняють відповідний вид діяльності для досягнення цілей правової політики. При цьому правова політика держави – безумовно, діяльність, що повинна відповідати певним критеріям, визначення яких є дискусійним. Варто пам'ятати, що суспільство знаходиться в постійній динаміці, і те, що позитивно оцінюється нами зараз, може оцінюватися негативно через 10–15 років. Крім того, є спірним питання, що всі суб'єкти наділені державно-владними повноваженнями. З цього приводу може бути наведено думку Ю. Ковбасюка, А. Помази-Пономаренко та ін. [1; 3], що реалізація публічної політики можлива у 2 формах: первинній і вторинній, що передбачає виконання її функцій (гарантуючої, захисної, представницької тощо). Відтак, суб'єктом правової політики держави є особа або соціальне утворення, яке здатне своїми рішеннями і діями, заснованими на стратегічних ідеях, систематично робити істотний вплив на правовий розвиток суспільства.

До суб'єктів правової політики держави відносяться вищі органи державної влади (президент, парламент, уряд), центральні органи державної влади, органи судової гілки влади, депутатський корпус, парламентські комітети, наукові установи, та ін. Крім того, у формуванні цієї політики беруть участь політичні партії, громадські організації, рухи, об'єднання, а також громадяни, точніше представники громадськості. Однак, перш за все, правову політику реалізує сама держава з усіма її органами і посадовими особами, управлінським апаратом. Усі перераховані суб'єкти формування правової політики держави виступають також і суб'єктами її здійснення, інакше й бути не може.

Визначивши перелік суб'єктів правової політики держави, необхідно виділити з них ті, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод особистості, правопорядку різних форм власності, основ конституційного ладу, державного устрою та інших демократичних цінностей. Для чого слід проаналізувати інститут прав людини, оскільки суспільні відносини, пов'язані з правами людини, в даному випадку будуть об'єктом діяльності правозахисної політики.

Проголошення прав і свобод людини як найвищої цінності (дтв. Конституцію України [2]), якої всі мають дотримуватися та яку повинна захищати держава, не означає і не допускає якогось приниження влади. Навпаки, цей обов'язок правової держави може значно підвищити її авторитет і значення в житті суспільства, в організації економічного та культурного життя суспільства.

Говорячи про суб'єктів правозахисної політики держави, варто звернути увагу на природу прав людини як спосіб виявлення таких суб'єктів. Права людини, як загально соціальна категорія, об'єктивно складаються в результаті закономірного розвитку людської цивілізації і випливають із самої природи людини крізь призму можливостей користуватися найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного існування людської особистості в суспільстві і державі. Права людини обмежують державну владу. Вони окреслюють її межі вияву, зобов'язуючи її поважати гідність людини. Її права безпосередньо пов'язані з поняттям свободи, що відображає як саме гідність людської особистості, так і посягання на володіння конкретними можливостями, що дозволяють покращити життя цієї особистості відповідно до сучасних умов.

Отже, права людини – це невіддільні властивості і можливості, що визначають міру її свободи, закріплені в правових нормах, моральних і політичних правилах, а також можливості використання людиною благ і забезпечення захисту її життєвих інтересів. Межі здійснення останнього державною владою визначають спосіб вільного розвитку особистості, її здібностей, а також спосіб захисту людства від глобальних загроз його існуванню. Отже, правозахисна політика держави виступає в якості системи інституцій, наділених можливістю застосовувати сукупність інструментів і засобів, що дозволяють забезпечити захист прав людини, якими вона володіє.

Висновки. Отже, у сучасному житті суспільства захист прав людини виступає на перший план. З огляду на це особливого значення набуває діяльність суб'єктів державної політики, спрямована на захист таких прав. Людина, її життя – складне, багаторівневе, з точки зору пізнання природи людини, явище. Уся еволюція людського розвитку пов'язана з проблемою правового пізнання природи життя і діяльності людини.

Слід зазначити, що визнання факту існування правозахисної політики держави – одна з основних ознак побудови правової держави. За допомогою правового захисту людини охороняється її правовий статус, визначаються межі її розвитку й установлюються юридичні гарантії захисту прав, свобод і обов'язків. Дослідження проблем правозахисної політики держави передбачає окреслення комплексу питань, пов'язаних з привнесенням в практику компоненти людського потенціалу, що виражає демократичну зрілість і гуманістичну спрямованість всього правового способу життя сучасного суспільства. Права людини та їх захист є обов'язковими елементами в розумінні сутності правозахисної політики держави. Тому вона вимагає визнання прав людини та визначення їх ефективно організованої захисту. Правозахисна політика держави являє собою форму реалізації захисту прав людини, забезпечену організаційно-правовими засобами і за необхідності державними заходами примусу, що застосовуються з метою усунення перешкод на шляху здійснення прав людини, їх відновлення в разі порушення, а також покарання винних в останньому.

З'ясовано, що коло суб'єктів правозахисної політики не набагато менше, ніж правової політики держави. Це обумовлено, перш за все, тим, що практично всі суб'єкти правової політики прямо чи опосередковано беруть участь у захисті прав, свобод особистості та правопорядку, демократичних цінностей тощо. Зважаючи на це, логічним є здійснення умовного поділу суб'єктів правозахисної політики держави на дві групи – первинну і вторинну. На наше переконання, така класифікація відбиває ступінь участі того чи іншого суб'єкта в правозахисному процесі, а також напрямки зміщення акцентів у реалізації управлінських функцій у цій сфері.

Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
2. *Законодавство України. Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://rada.gov.ua/.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електр. зб. наук. пр. 2019. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/.
4. Самофалова О.Ю. Перспективи державної політики в сфері правозахисту в умовах системної кризи влади в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. 2014. № 3 (22). С. 45–56.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Определено, что совершенствование механизмов правозащитной политики в Украине должно происходить с помощью системного определения ее субъектов, способов и тому подобное. Выяснено, что они касаются публично-частного сектора. Исследовано организационное обеспечение механизмов правозащитной политики. Установлено, что в государственной политике правозащитная составляющая не является выразительной и сквозной, а условия и гарантии обеспечения прав человека, оставаясь преимущественно на уровне деклараций, не является системными и равными для всех.

Ключевые слова: *государственная политика, механизм правозащиты, публично-частное явление, совершенствование.*

IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF THE HUMAN RIGHTS POLICY OF THE STATE

It was grounded that the improvement of human rights protection policy must be ensured with the help of consistent determination of its subjects, methods, etc. It is established that they concern the public-private sector. The organizational support of mechanisms of human rights policy is explored. It was defined that in the state policy, human rights protection component is not eloquent and significant, while the conditions and guarantees of human rights protection, which remain mainly at the level of declarations, are not systemic and equal for everyone.

Key words: *state policy, mechanism of human rights, public and private phenomenon, improvement.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/21

Лукіянчук А.А.
Міжрегіональна академія управління персоналом

НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Визначено, що в державному регулюванні відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору властивість емерджентності його ресурсного потенціалу активно проявляється і в процесах його відтворення, і під час його активного ефективного використання в процесі виробництва сільгосппродукції, коли підсистеми системи ресурсного потенціалу об'єднуються в єдиний організаційно-економічний механізм. Запропонована послідовність дій організаційно-економічного механізму відтворення ресурсного потенціалу також повинна мати циклічну організацію, але прагнути при цьому до постійного розвитку. Це стає можливим завдяки процесам розширеного відтворення, що також диктується необхідністю розвитку всього агропромислового комплексу в умовах жорсткої конкурентної боротьби на агропродовольчих ринках і соціально-економічної глобалізації. Обґрунтовано виокремлення інформаційно-аналітичного блоку в механізмі державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору, є побудова складного композиційного ситуативного профілю території, який буде об'єднувати в собі класифікаційні ранги локалітетів за рівнем наявного стану ресурсного потенціалу та прогнозну оцінку його динаміки, що дасть змогу врахувати статико-трансформаційні траєкторії аграрної сфери країни в контексті її ресурсної забезпеченості. Запропоновано з метою виявлення територіальних особливостей стану і тенденцій розвитку державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору; вважаємо за необхідне використовувати економіко-статистичний аналіз, економіко математичне та імітаційне моделювання, а також прогностичний аналіз. Також неодмінною умовою є дослідження динамічних характеристик державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору, включно з використанням методів прогнозування та комп'ютерного експерименту.

Ключові слова: *державна підтримка, розвиток ресурсного потенціалу, аграрний сектор, емерджментність, ресурсний потенціал, виробництво сільгосппродукції, організаційно-економічний механізм, агропромисловий комплекс.*

Постановка проблеми. У державному регулюванні відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору властивість емерджентності його ресурсного потенціалу активно проявляється і в процесах його відтворення, і під час його активного ефективного використання в процесі виробництва сільгосппродукції, коли підсистеми системи ресурсного потенціалу об'єднуються в єдиний організаційно-економічний механізм.

Життєвий цикл державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору містить такі етапи, які враховують його специфіку: створення, функціонування і розвиток, руйнування і / або відтворення. Оскільки ресурсний потенціал аграрного сектору як основний компонент містить природний складник, то на етапі відтворення слід керуватися такими принципами:

– орієнтація на природні умови господарювання;
– соціальна відповідальність і значущість;
– функціональна визначеність;
– вдосконалення структури і процесів;
– облік факторів зовнішнього середовища;
– ефективність функціонування;
– постійний аналіз стану і тенденцій розвитку для забезпечення превентивного характеру управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні питання розвитку аграрного сектору в ринкових умовах господарювання розглянуто у працях вітчизняних науковців: Дж. Скотт, Р. Макконелл, Н. Контратьєв, О. Чаянов та інші. Цю ж тематику успішно розвивають і українські вчені-аграрники: В. Андрійчук, О. Бородін, В. Збарський, О. Павлов, І. Прокіп, І. Свиноус, М. Малік, А. Мазур, О. Макаренко, Л. Мельник, І. Охріменко, О. Шпикуляк та інші. Їх праці є ґрунтовними і сприяють формуванню теоретико-мето-

дологічних засад обґрунтування доцільності державного регулювання розвитку аграрного сектор Це питання є настільки обширним і складним, що потребує подальших наукових пошуків.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз напрямів використання державної підтримки розвитку ресурсного потенціалу агарного сектору і обґрунтування шляхів удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідна науково обґрунтована структурна визначеність державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору – склад і просторове розміщення елементів, характер зв'язку між ними, рухливість елементів, їх резервованість і взаємозамінність. Важлива відповідність структури її функціональним призначенням з обов'язковим урахуванням просторових і часових характеристик як у контексті сільськогосподарського виробничого циклу, так і для більш тривалих часових проміжків. При цьому обов'язково слід враховувати в динаміці цілісність і внутрішню єдність системи. Наприклад, розміри і характеристики земельних угідь, у чому визначають і інші необхідні ресурсні характеристики аграрного сектору. Причому структурні показники повинні своєчасно актуалізуватися відповідно до умов, що змінюються господарською діяльністю, що може бути здійснено шляхом моніторингу відповідних процесів і факторів, що їх утворюють [1]. Саме такий підхід до відтворення є необхідною умовою ефективного державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору.

Варто зазначити, що державне регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору має органічно йому властивий циклічний характер відтворення, значною мірою зумовлений природними факторами (рис. 1).

Однак незалежно від характеру відтворення його процеси повинні бути зумовлені комплексом таких дій:

– оцінка стану системи – визначаються кількісні і структурні невідповідності цільовим характеристикам, виявляються їх причини, визначаються напрями відтворювальної діяльності з урахуванням усунення виявленої асиметрії;

Рис. 1. Основні напрями використання державної підтримки розвитку ресурсного потенціалу аграрного сектору

– розроблення плану відтворення ресурсного потенціалу;

– розроблення заходів щодо забезпечення і управління відтворювальними процесами;

– забезпечення контролю відтворювальної діяльності;

– оцінка результатів відтворювальної діяльності [2, с. 86].

При цьому важливою методичною і практичною обставиною є розбіжність темпів процесів відтворення різних компонентів ресурсного потенціалу аграрного сектору економіки. І щоб ці розбіжності не призводили до неприпустимих системних протиріч і проблем, необхідний їх ефективний облік із використанням прогностичних методів під час проведення системного аналізу стану і тенденцій розвитку досліджуваного ресурсного потенціалу.

Тут також необхідно вказати на прояви принципу Ле Шательє, згідно з яким у разі зовнішнього впливу на систему, який порушує її рівновагу, виникають реактивні процеси, які протидіють цьому обуренню, що нейтралізують його [3, с. 39]. Цей принцип пов'язаний із механізмом сталості системи. Він дуже важливий, враховуючи роль аграрного сектору для соціуму з погляду як його життєзабезпечення і продовольчої безпеки, так і забезпечення необхідного рівня конкурентоспроможності вітчизняної аграрної економіки в умовах глобалізації, підвищення ролі агропродовольчих ринків.

Отже, процес державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору визначається рядом системних аспектів, об'єднаних у послідовні стадії і які безпосередньо впливають на його комплексний розвиток, а також функціонування аграрної галузі загалом.

Наведені умови підвищують значимість використання аналітичних і прогностичних методів під час проведення системного аналізу стану і тенденцій розвитку досліджуваного ресурсного потенціалу, що вказує на необхідність науково обґрунтованої модифікації механізму управління [4, с. 23]. В її основі – виділення аналітико-прогнозних процедур і їх об'єднання в самостійний інформаційно-забезпечувальний блок, який використовує як комплекс розрахунково-аналітичних методів, так і інструменти прогностичного аналізу (рис. 2).

Запропоновано виокремлення інформаційно-аналітичного блоку в механізмі державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору, є побудова складного композиційного ситуативного профілю території, який буде об'єднувати в собі класифікаційні ранги локалітетів за рівнем наявного стану ресурсного потенціалу та прогнозну оцінку його динаміки, що дасть змогу врахувати статико-трансформаційні траєкторії аграрної сфери країни в контексті її ресурсної забезпеченості.

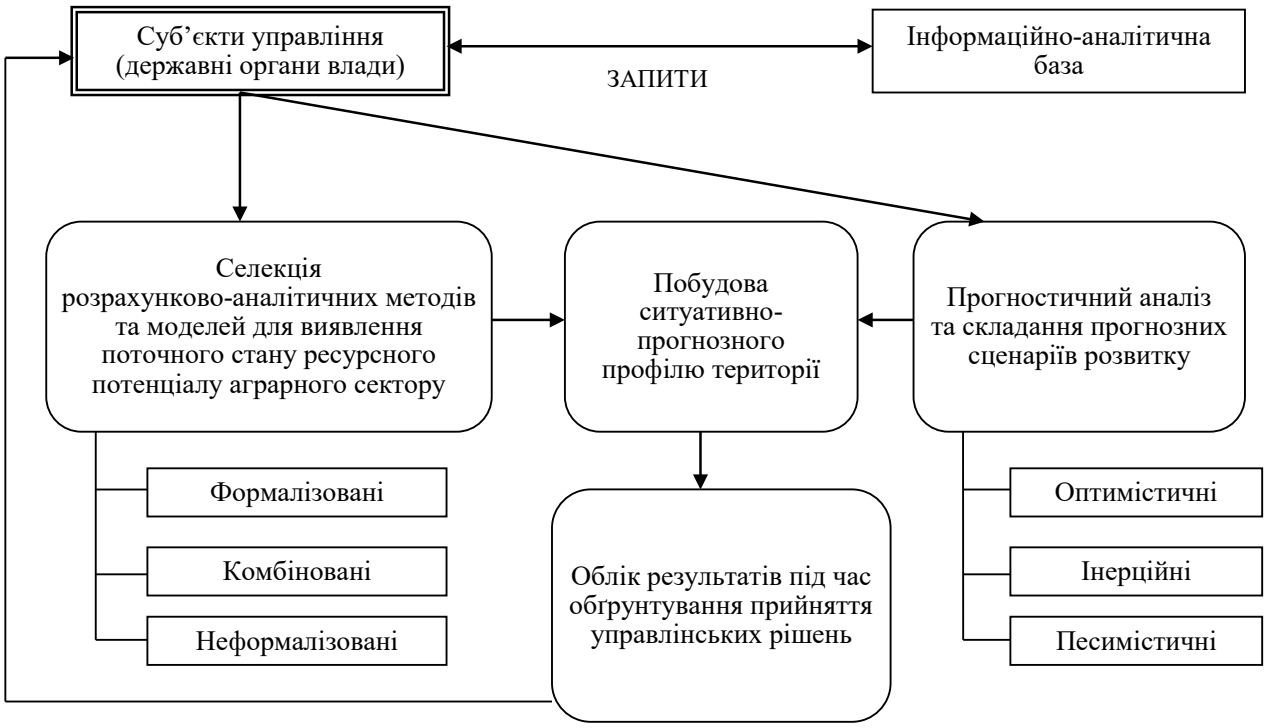

Рис. 2. Інформаційно-аналітичний блок у механізмі державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору

Подібного роду модифікація дасть змогу забезпечити упереджувальний характер прийнятих управлінських рішень зі стратегічного державного управління відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору, орієнтованого на його нарощення.

Проведені теоретичні дослідження показали об'єктивну необхідність розроблення методики системного дослідження функціонування і розвитку державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору [5, с. 6].

Методологічною основою аналізу та оцінки державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору виступає системний підхід. Це пов'язано, перш за все, з тим, що ми розглядаємо ресурсний потенціал як систему, що володіє певними властивостями. Важливою обставиною у зв'язку з цим є дослідження не лише її кількісних характеристик, але й структурних параметрів.

Використання зазначених методів дослідження в роботі, на нашу думку, дасть змогу об'єктивно оцінити наявну обстановку, прогнозувати подальші тенденції розвитку державного регулювання регіональним відтворенням ресурсного потенціалу аграрного сектору, а також розробляти адекватні управлінські дії.

Якість результатів інформаційно-аналітичного дослідження більшою мірою визначається його вихідними умовами (інформаційними, інтелектуальними та апаратно-програмними ресурсами) функціонуючої системи управління. Економіко-математичні моделі досить універсальні і дають об'єктивне уявлення про модельовані об'єкти і процеси. Сьогодні більшість виробників сільгосптоварів регіону здійснюють свою діяльність, спираючись швидше на свою інтуїцію, ніж на використання інформаційно-аналітичних методів [6, с. 55].

Однак, незважаючи на гостроту зазначеної проблеми, нині немає ні достатньою мірою розробленого відповідного методичного інструментарію, ні жодної системи показників, що враховує рівень розгляду і ступінь розвитку ресурсного потенціалу, ні загальноприйнятого методологічного підходу до його оцінки. У кожному конкретному випадку вибір їх залежить від цілей і завдань дослідження, а також від рівня, на якому виробляються аналіз і оцінка підходу до розуміння сутності та змісту формування, розвитку державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору, а також від наявності та доступності відповідної статистичної інформації. На жаль, сьогодні органами державної статистики ведеться недосить регулярний і інформативний моніторинг аграрної сфери, на підставі результатів якого можна було б отримувати адекватну оцінку як ресурсного потенціалу аграрного сектору країни, так і окремих її територіально-господарських утворень, а також і окремих сільськогосподарських підприємств. Наприклад, на нашу думку, оцінка ресурсного потенціалу на сучасному етапі розвитку аграрних відносин повинна бути проведена також з урахуванням екологічного фактора. Однак показники, які його характеризують, освячуються недосить повно і, відповідно, обмежують можливості аналізу і його об'єктивність [7, с. 121].

Висновки. Зважаючи на сказане, можна зробити висновок про те, що практично всі використовувані інформаційно-аналітичні методики, з одного боку, не забезпечені необхідним інформаційним ресурсом, тобто актуальними, досить повними і зіставні даними, а з іншого боку, відсутні затребуваність і необхідні інтелектуальні ресурси аналізу і оцінки ресурсного потенціалу аграрного сектору з урахуванням різних регіональних рівнів і особливостей.

Наявні методики оцінки ресурсного потенціалу недосить розвинені і можуть бути зведені лише до двох основних підходів: використання сукупності приватних критеріїв з експертною оцінкою отриманих результатів; побудова інтегрального показника на базі згортки комплексу приватних критеріїв.

Обидва ці підходи ґрунтуються на прагненні дослідників до розгляду різних аспектів ресурсного потенціалу території. До їх недоліків слід віднести, з одного боку, високу частку суб'єктивізму, а з іншого – втрату змістовного складника під час побудови інтегрального показника.

На нашу думку, істотно знизити негативні інформаційно-аналітичні наслідки зазначених підходів можна на основі використання системної методології дослідження державного регулювання відтворення ресурсного потенціалу аграрного сектору.

Проте з огляду на нагальну потребу у своєчасних і надійних оцінках ресурсного потенціалу вітчизняної аграрної сфери під час проведення цього дослідження ми спираємось на системний підхід під час здійснення аналізу та оцінки ресурсного потенціалу агропромислового комплексу певного адміністративно-територіального суб'єкта, зважаючи на доступну інформаційну базу органів державної статистики, доповнену даними наукової та довідкової літератури та інформаційних ресурсів глобальної мережі Інтернет. Це, звичайно, не знімає вимоги проведення регулярного моніторингу агропромислового комплексу регіону та його складників, але все ж дасть змогу розглянути досліджуваний нами об'єкт і процеси, пов'язані з ним, одночасно з декількох рівнів аграрної економіки (макро-, мезо-, мікро-).

Список літератури:

1. Офіційний вебсайт Національної академії аграрних наук України. URL: http://naas.gov.ua.
2. Кирилов Ю.Є. Удосконалення організаційно-економічного механізму розвитку інноваційної діяльності в аграрному секторі національної економіки. *ScienceRise.* 2015. № 3 (3). С. 82–88.
3. Коробка В.М. Передумови формування інноваційного підприємницького середовища в аграрному секторі. *Економіка: теорія та практика.* 2014. № 2. С. 38–42.
4. Тимирязев К.А. Земледелие и физиология растений: Избр. лекции и речи. Москва, 1957. С. 40.
5. Ушачев И.Г. Проблемы формирования систем управления инновационной деятельностью в АПК. *Инновационная деятельность в АПК: опыт и проблемы* : материалы международной научно-практической конференции. М., 2005. С. 3–8.
6. Малік М.Й. До питання сталого розвитку сільських територій. Економіка АПК. 2008. № 5. С. 51–58.
7. Мельник Л.Ю. Особистий сектор сільськогосподарського виробництва: стан, тенденції та перспективи. *Економіка АПК.* 2012. № 11. С. 119–127.
8. Онищенко О.М. Господарства населення: підсумкові оцінки, прогнози. *Економіка України.* 2013. № 4. С. 59–68.

НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА АГРАРНОГО СЕКТОРА

Определено, что в государственном управлении воспроизводство ресурсного потенциала аграрного сектора активно проявляется во время его активного эффективного использования в процессе производства сельхозпродукции, когда подсистемы ресурсного потенциала объединяются в единый организационно-экономический механизм. Предложенная последовательность действий организационно-экономического механизма воспроизводства ресурсного потенциала также должна иметь циклическую организацию, но стремиться при этом к постоянному развитию. Это становится возможным за счет процессов расширенного воспроизводства, также диктуется необходимостью развития всего агропромышленного комплекса в условиях жесткой конкурентной борьбы на агропродовольственных рынках и социально-экономической глобализации. Обоснованно выделение информационно-аналитического блока в механизме государственного регулирования воспроизводства ресурсного потенциала аграрного сектора. Это позволит учесть трансформационную траекторию аграрной сферы страны в контексте ее ресурсной обеспеченности. Предложено с целью выявления территориальных особенностей состояния и тенденций развития государственного регулирования воспроизводства использование экономико-статистического анализа, экономико-математического и имитационного моделирования, а также прогностического анализа. Также обязательным условием является исследование динамических характеристик государственного регулирования воспроизводства ресурсного потенциала аграрного сектора, включая использование методов прогнозирования и компьютерного эксперимента.

Ключевые слова: *государственная поддержка, развитие ресурсного потенциала, аграрный сектор, эмерджментность, ресурсный потенциал, производство сельхозпродукции, организационно-экономический механизм, агропромышленный комплекс.*

DIRECTIONS OF USE OF STATE SUPPORT FOR DEVELOPMENT OF RESOURCE POTENTIAL AGRICULTURAL SECTOR

It has been determined that in the state regulated reproduction of the resource potential of the agrarian sector the property of the emergence of its resource potential is actively manifested both in the processes of its reproduction and during its active and effective use in the process of production of agricultural products, when the subsystems of the resource potential system are united into a single organizational and economic mechanism. The proposed sequence of actions of the organizational and economic mechanism for the reproduction of resource potential should also have a cyclic organization, but seek to keep it under constant development. This is made possible by expanded reproduction processes, which is also dictated by the need for the development of the entire agro-industrial complex in a context of harsh competition in agro-food markets and socio-economic globalization. The identification of the information and analytical block in the mechanism of state regulation of the reproduction of the resource potential of the agrarian sector is substantiated; it is the construction of a complex compositional situational profile of the territory, which will combine the classification rankings of localities by the level of the existing state of resource potential and the prediction of its dynamics, which will allow for static account-transformational trajectories of the country's agrarian sphere, in the context of its resource availability. In order to identify the territorial features of the state and trends in the development of state regulation of the reproduction of the resource potential of the agrarian sector, it is considered necessary to use economic and statistical analysis, economic mathematical and simulation modeling, as well as prognostic analysis. Also, an indispensable condition is the study of the dynamic characteristics of state regulation of reproduction of the resource potential of the agricultural sector, including the use of forecasting methods and computer experiments.

Key words: *state support, development of resource potential, agrarian sector, emergency, resource potential, production of agricultural products, organizational and economic mechanism, agro-industrial complex.*

УДК 338.341.1(477)
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/22

Науменко А.О.
Національний університет цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

У статті розроблено механізми формування державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі України. Окреслено загальні механізми формування інноваційної політики, зокрема, в агропромисловому комплексі. Виокремлено ключові напрями державної інноваційної політики в аграрному секторі. Сформульовано основні принципи інноваційної діяльності з метою реалізації інноваційної політики в аграрно-промисловому комплексі.

Ключові слова: *державна інноваційна політика, агропромисловий комплекс, державне управління, аграрний сектор, сільгоспвиробництво.*

Постановка проблеми. Основний сенс державної інноваційної політики зараз повинен полягати в тому, щоб, з одного боку, зберегти максимально накопичений науково-технічний потенціал, а з іншого − розвинути необхідну інфраструктуру й розробити механізми, що стимулюють не тільки розвиток інноваційної діяльності, а й якомога більшу можливу активізацію освоєння її результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державної підтримки розвитку агропромислового комплексу вивчалися багатьма вченими, зокрема, такими як І. Банєва [1], Н. Жидовська [2], Н. Левченко [3], Н. Циферова [4] та ін.

Однак ефективна організація державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі все ще потребує подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою роботи є розроблення механізмів формування державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі України.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– окреслити загальні механізми формування інноваційної політики, зокрема, в агропромисловому комплексі;

– виокремити ключові напрями державної інноваційної політики в аграрному секторі;

– сформулювати основні принципи інноваційної діяльності з метою реалізації інноваційної політики в аграрно-промисловому комплексі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інноваційна політика − це сукупність державних рішень, що прямо або побічно впливають на інноваційний процес у підприємницькому секторі. У цьому разі основні її механізми й заходи включають у себе:

– державну фінансову допомогу підприємствам через надання грантів, позик, субсидій на розвиток інноваційного продукту, технології, послуги;

– фінансування програм або проектів, розроблених для посилення кооперації і взаємодії учасників інноваційних процесів, отже, для поліпшення функціонування національної інноваційної системи;

– заходи, спрямовані на полегшення доступу, поширення або поглиблення знань про специфічні аспекти національної інноваційної системи (розроблення галузевих, секторальних, регіональних стратегій, форсайт, поширення, тиражування досвіду кращих інноваційних підприємств тощо);

– поліпшення законодавчого забезпечення інноваційної діяльності (права на інтелектуальну власність, законодавче регулювання створення й функціонування інноваційних фірм, податкове стимулювання тощо);

– фінансування інноваційної інфраструктури та її сполучних ланок − інноваційних центрів, бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій [2; 4].

Державна інноваційна політика в аграрному секторі повинна ґрунтуватися на стратегії його розвитку на найближчу та більш віддалену перспективу, основними напрямами якої є такі:

– активізація науково-технічної діяльності й формування на цій основі ефективного агропромислового комплексу;

– матеріально-технічне забезпечення галузі;

– екологізація сільського господарства;

– удосконалення економічних і земельних відносин;

– раціоналізація структури виробництва й управління, а також здійснення соціальної політики,

яка сприяє створенню гідних умов життєзабезпечення для населення сільських територій [1; 3].

Кінцевою метою здійснення інноваційної діяльності є забезпечення прискорення науково-технічного прогресу в усіх галузях агропромислового комплексу, що полягає в постійному технічному та організаційно-технологічному оновленні агропромислового комплексу, підвищенні продуктивності праці та його ефективності.

Головними завданнями державної інноваційної політики в агропромисловому комплексі найближчими роками залишаються такі:

– подолання системної кризи;

– мобілізація можливостей науково-технічного потенціалу галузі для технічного й технологічного оновлення вітчизняного сільського господарства.

У період проведення аграрних реформ у країні чисельність працівників, зайнятих в аграрній науці, скоротилася на одну третину, значно погіршився стан матеріально-технічної бази наукових організацій та аграрних закладів вищої освіти, скоротилися обсяги фінансування науки і сфери освіти, заробітна плата науковців. У цих умовах наукові організації змушені основні зусилля спрямовувати на виживання й максимальне збереження наявного науково-технічного потенціалу. Усе це значною мірою пов'язано з недооцінкою ролі інноваційної політики в агропромисловому комплексі, практично повною відсутністю наукових розробок за основними напрямами її реалізації в ринкових умовах. У зв'язку з цим пріоритетом повинні стати державна підтримка фундаментальних досліджень і чітке визначення, які напрями прикладних досліджень необхідно підтримати в сучасних умовах з орієнтацією на обов'язкову реалізацію їх результатів у кінцевому товарному продукті. Основним механізмом з'єднання аграрної науки із сільгоспвиробництвом є державні цільові програми, більшість із яких містить спеціальні розділи науково-дослідних робіт [1; 4].

Державна інноваційна політика в агропромисловому комплексі повинна формуватися й затверджуватися Кабінетом Міністрів України як основна частина програми розвитку агропромислового комплексу.

На початковому етапі розробляється концепція створення та вдосконалення інноваційної системи. Її метою є визначення основних напрямів організаційно-економічного й техніко-технологічного оновлення агропромислового комплексу на основі досягнень науки, передового досвіду та поступового формування аграрної економіки інноваційного типу.

Пріоритети реалізації інноваційної системи в агропромисловому комплексі передусім пов'язані з діяльністю науки і створенням інновацій, а також із їх освоєнням у виробництві, організацією й удосконаленням на різних рівнях управління та формуванням організаційно-економічного механізму інноваційних процесів.

Для реалізації інноваційної політики в аграрно-промисловому комплексі необхідно дотримуватися таких основних принципів інноваційної діяльності:

– визнання на всіх рівнях пріоритетності розвитку інноваційної політики, наукове обґрунтування всіх рішень і практичних дій щодо реалізації інноваційної політики й розвитку інноваційних процесів в агропромисловому комплексі;

– інтеграція наукової, науково-технічної та освітньої діяльності в ході розвитку інноваційної політики;

– орієнтація на чітку організованість розвитку інноваційних процесів і їх високу результативність у виробництві [2; 3].

Дотримання цих принципів і комплексність розвитку інноваційних процесів за різнохарактерними напрямами системи ринкових регуляторів будуть сприяти успішній реалізації інноваційної політики в агропромисловому комплексі.

Успіхи інноваційних процесів в агропромисловому комплексі багато в чому залежать від діяльності регіональних органів влади, науково-дослідних інститутів, закладів вищої освіти.

Для прискорення й підвищення ефективності інноваційного розвитку в регіонах необхідно таке:

– розроблення законодавчих і нормативних актів із регулювання інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі на основі широкого використання об'єктів інтелектуальної власності в аграрному виробництві;

– формування системи технопарків та інших інноваційних структур для сприяння підвищенню ефективності розвитку аграрного виробництва й поліпшення соціально-економічних умов життя на селі за допомогою розповсюдження нових знань та освоєння досягнень науки й техніки у виробництві;

– розроблення нормативних і методичних документів з організації регіональних фондів інноваційних пропозицій, що дають змогу потенційним інвесторам орієнтуватися в можливості вигідного вкладення свого капіталу в ефективні інноваційні проекти агропромислового комплексу регіону. При цьому для зниження ризиків необхідно проводити ретельну експертну оцінку під час включення інвестиційних проектів у цей фонд,

створення регіональних фондів підтримки інноваційної діяльності в агропромисловому комплексі, що формуються як із бюджетних джерел, так і за рахунок відрахувань підприємств агропромислового комплексу регіону.

З метою ефективного державного управління інноваційною діяльністю в агропромисловому комплексі дуже важливими стають регіональні науково-технічні й інноваційні програми, що реалізуються на основі фундаментальних і прикладних досліджень у пріоритетних секторах аграрної економіки, які повинні забезпечувати створення нових поколінь техніки й технологій для підвищення технологічного рівня галузей агропромислового комплексу [1; 2].

Для проведення аналізу сучасного стану ВД в агропромисловому комплексі необхідно ввести облік цього виду діяльності в таких обсягах і показниках, як це робиться в промисловості.

Як результат проведення дослідження отримано такі **висновки:**

1. Окреслено загальні механізми формування інноваційної політики, зокрема, в агропромисловому комплексі: надання державної фінансової допомоги підприємствам агропромислового комплексу; фінансування програм або проектів, розроблених для посилення кооперації та взаємодії учасників інноваційних процесів в агропромисловому комплексі тощо.

2. Виокремлено ключові напрями державної інноваційної політики в аграрному секторі: активізація науково-технічної діяльності й формування на цій основі ефективного агропромислового комплексу; матеріально-технічне забезпечення галузі; екологізація сільського господарства; вдосконалення економічних і земельних відносин; раціоналізація структури виробництва й управління, а також здійснення соціальної політики, яка сприяє створенню гідних умов життєзабезпечення для населення сільських територій.

3. Сформульовано основні принципи інноваційної діяльності з метою реалізації інноваційної політики в аграрно-промисловому комплексі: наукове обґрунтування всіх рішень і практичних дій щодо реалізації інноваційної політики й розвитку інноваційних процесів в агропромисловому комплексі; інтеграція наукової, науково-технічної та освітньої діяльності в ході розвитку інноваційної політики в агропромисловому комплексі; орієнтація на чітку організованість розвитку інноваційних процесів і їх високу результативність у сільгоспвиробництві.

Список літератури:

1. Банєва І.О. Державне управління інноваційно-інвестиційними трансформаціями в АПК регіону. *Науковий вісник.* 2011. Т. 13. № 1 (47). Ч. 1. С. 38–43.

2. Жидовська Н. Проблемні аспекти формування моделі інноваційного розвитку АПК. *Фінансово-економічний механізм інноваційного розвитку і формування конкурентних переваг підприємств і територій.* Київ, 2011. С. 79–81.

3. Левченко Н.М. Форми та методи державної підтримки інноваційного розвитку АПК. *Актуальні проблеми державного управління.* 2010. № 2. С. 87–96.

4. Циферова Н. Інноваційний розвиток галузей АПК. Роль науки у підвищенні технологічного рівня і ефективності АПК України. Київ, 2012. С. 354–355.

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ УКРАИНЫ

В статье разработаны механизмы формирования государственной инновационной политики в агропромышленном комплексе Украины. Определены общие механизмы формирования инновационной политики, в частности, в агропромышленном комплексе. Выделены ключевые направления государственной инновационной политики в аграрном секторе. Сформулированы основные принципы инновационной деятельности с целью реализации инновационной политики в аграрно-промышленном комплексе.

Ключевые слова: *государственная инновационная политика, агропромышленный комплекс, государственное управление, аграрный сектор, сельхозпроизводство.*

THE MECHANISMS OF FORMATION OF STATE INNOVATION POLICY IN AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF UKRAINE

The mechanisms of formation of state innovation policy in agro-industrial complex of Ukraine are developed in the article. The general mechanisms of formation of innovation policy, in particular, in agro-industrial complex are defined. The key areas of state innovation policy in the agricultural sector are highlighted. The basic principles of innovation activity are formulated with the aim of implementing of innovation policy into agro-industrial complex.

Key words: *state innovation policy, agro-industrial complex, public administration, agrarian sector, agricultural production.*

УДК 304.477.075.8
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/23

Николаєва В.І.
Донецький державний університет управління

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

У статті на базі термінологічного аналізу визначено сутність механізму державного управління. З'ясовано основні механізми державного управління системою соціальної роботи в Україні. Розкрито зміст та особливості організаційного механізму на основі створеної багаторівневої організаційної структури державного управління системою соціальної роботи. Охарактеризовано управління системою соціальної роботи на кожному рівні. Акцентовано увага на необхідності змін і вдосконаленні державного управління організації якісних соціальних послуг на рівні громади.

Ключові слова: *механізм державного управління, рівні управління, організаційний механізм державного управління, багаторівнева структура, система соціальної роботи, регіональний рівень, громада.*

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що відбуваються в українському суспільстві, неминуче відображаються передусім на економічних і соціальних сферах, що торкаються й вимагають зрушень у державному управлінні.

Відповідно, у сучасних реаліях виникла негайна необхідність суттєвих змін у державному управлінні та його механізмах [1]:

– перехід від функціонального управління до управління суспільним і державним розвитком, управління реформами;

– модернізація згідно із запитами громадян і досягненнями світового та європейського досвіду;

– формування електронного уряду, самоврядування, електронної демократії, мережевих структур управління, національного інтелекту, експертних співтовариств;

– розвиток прогнозування, систем запобігання кризам, технологій антикризового управління;

– запровадження аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління;

– розвиток самоуправління, нарощування каналів участі громадян у справах держави, економіці, політиці, культурі, посилення гарантій прав і свобод;

– переформатування, скорочення державного апарату, боротьба з корупцією, впровадження передових управлінських технологій;

– запровадження нової системи підготовки державно-управлінських кадрів;

– формування нової ресурсної культури не тільки управлінців, а й громадян;

– використання ресурсної кооперації, державно-приватного партнерства;

– формування активної позиції громадян, які повинні сформувати нове соціально-політичне середовище реформ, трансформацій управління, підвищення його відкритості, насичення інноваціями.

Державна політика й управління в галузі соціальної роботи перебувають у стадії реформування, зокрема формування відповідних структур та інституцій. Передусім мова йде про зміну традиційних стратегій управління і стилів політико-управлінської діяльності. Насамперед це можливо завдяки організаційному механізмові державного управління, основне завдання якого не лише зводиться до досягнення цілей, організації, а і є засобом підтримки цілісності будь-якої складної соціальної системи, її оптимального функціонування й розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз наукових досліджень концептуальних підвалин механізмів державного управління В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Бондаренко, Ю. Древаля, В. Князєва, О. Комякова, М. Корецького, О. Коротича, О. Кравченко, М. Круглова, А. Кульмана, Р. Ларіної, В. Малиновського, О. Машкова, Н. Нижник, П. Надолішнього, О. Оболенського, Г. Одінцової, Л. Приходченко, Р. Рудніцької, О. Радченко, О. Сидорчук, Г. Тихомирова, О. Федорчак, Л. Юзькова дає змогу стверджувати, що усталеного, єдиного поняття не існує.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз ознак класифікації механізмів державного управ-

ління й висвітлення функціонування організаційного механізму державного управління системою соціальної роботи в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Водночас спробуємо виокремити і стисло охарактеризувати ознаки класифікації механізмів державного управління. Так, в Енциклопедичному словнику з державного управління [2, с. 424] вирізнено суттєві критерії класифікації механізмів державного управління: сфера або об'єкт управління, ступінь регламентації.

Корисною в цьому плані буде думка вітчизняних науковців [3], які вважають механізм управління елементом системи управління та складною категорією, який містить цілий ряд складників (рис. 1).

Г. Куспляк [4] виділяє такі визначальні ознаки: склад (суб'єкт, об'єкт, галузь управління, функціональні та змішані ознаки); структура (види управлінської діяльності, ресурси, методи, інструменти й важелі).

У свою чергу, О. Коротич виокремлює класифікацію механізмів державного управління залежно від суб'єктів управління [5, с. 43].

Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління: вищого рівня (Верховною Радою України, Президентом, Кабінетом Міністрів України); обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями); районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями); місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами).

Структуру механізму державного управління становлять цільовий, нормативно-правовий, організаційний, економічний, інформаційний компоненти, сукупність яких віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи державного управління: виконання функцій (організаційний), дотримання цілеспрямованості (цільовий і нормативно-правовий), забезпечення ефективності (економічний) і можливості функціонування (інформаційний) [6].

За особливостями побудови механізми державного управління поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети), механізми функціонування системи державного управління на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу державного управління народом, різними владними органами й окремими посадовими особами [7, с. 249].

Значна кількість науковців у галуззі державного управління [8; 9; 10; 11; 12; 13] пропонують багатоманітний спектр механізмів, у тому числі комплексний, який містить набір або комбінацію останніх залежно від конкретного напряму державної політики та відповідно до сфер суспільної діяльності. Існують пропозиції К. Дубич застосування інтегрального механізму державного управління [14, с. 72].

У розрізі теми дослідженні, вважаємо: *механізм державного управління* – це цілеспрямовані системні дії органів державної влади щодо системи соціальної роботи через упровадження певних принципів і методів та інших важелів управління на всіх рівнях з метою реалізації повною мірою цілей і завдань соціальної політики, яка основана на законодавчо затверджених імперативах і розкриває соціальні показники благополуччя населення (рівень бідності, рівень безробіття, рівень охоплення і якість соціальних послуг тощо).

Отже, імплементація тих чи інших різновидів механізмів державного управління залежить як від специфіки сфери управління, так і від об'єкта управління та проблемних питань. Кожен механізм має назву. У сучасних реаліях в умовах транзитивного суспільства цілком очевидно, що сутнісними механізмами державного управління системою соціальної роботи будуть

Рис. 1. Складники механізму державного управління

організаційний, ресурсний, нормативно-правовий. Разом із цим ресурсний механізм буде інтеграцією фінансового, соціального, кадрового, інформаційного механізмів державного управління.

Одним із суттєвих основоположних механізмів державного управління системою соціальної роботи є організаційний.

Відповідно до визначення, «організаційний механізм – це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу й визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кінцевим результатом функціонування цього механізму є побудова організаційної системи, коли виявляється: 1) внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії більш-менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлена його будовою; 2) сукупність процесів або дій, що зумовлюють утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого» [2, с. 422]. У концептуальному значенні в організаційному механізмові наявні об'єкти, суб'єкти державного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування. Реалізація цього механізму втілюється в побудові взаємодії системи державного управління й системи соціальної роботи на всіх рівнях (таблиця 1).

Сенс державного управління системою соціальної роботи полягає в координації, організації взаємодії, контролі, оптимізації та модернізації її складної структури. Державне управління соціальною роботою здійснюється на всіх рівнях її організації: державному (національному), регіональному, місцевому (муніципальному), локальному, де має відповідні організаційні структури.

Відомо, соціальна робота із сім'ями, дітьми та молоддю, державне управління й контроль у цій сфері здійснюються на місцевому, регіональному, державному рівнях. Вищеперелічені рівні корелюють зі складною, ієрархічною системою цілепокладання соціальної роботи:

1. Національний (державний) рівень становлять установи, організації держави та товариства, які визначають і створюють умови для вирішення життєво важливих проблем клієнта в загальнонаціональному масштабі. Цей рівень має гранично загальні характеристики.

2. Регіональний рівень визначається специфікою регіону, його природними, кліматичними, економічними, демографічними та іншими показниками. Особливості регіонального рівня виражені в пріоритетах основних напрямів соціальної роботи.

3. Муніципальний рівень відображає насамперед специфіку поділу сфер управління в реалізації цілей і завдань соціальної роботи на міському рівні та на рівні громади.

4. Локальний (місцевий) рівень пов'язаний із особливостями конкретного мікросоціуму щодо вирішення конкретних проблем на індивідуальному рівні, його соціально-культурною своєрідністю.

Отже, усі вищеперелічені рівні організації соціальної роботи впливають безпосередньо на державне управління. Проте необхідно зазначити, що I рівень державного управління він буде однаковим для всієї соціальної сфери, до якої нале-

Таблиця 1

Багаторівнева організаційна структура державного управління системою соціальної роботи [16, с. 21–22]

Рівень	Суб'єкти державного управління	Основні завдання
I рівень	Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, місцеві ради	Розроблення політичних рішень, стратегічне планування та організаційно-правове забезпечення
II рівень	Міністерства й відомства, департаменти, директорати	Розроблення механізмів для організації служб
III рівень	Державна служба зайнятості, Пенсійний фонд	Утворення спеціальної системи, вирішення певних проблем
IV рівень	Соціальні служби, територіальні центри обслуговування одиноких непрацездатних громадян, ЦССДМ, управління соціального захисту населення	Розв'язання проблеми як окремої ситуації (допомога клієнтам професіоналами: лікарями, психологами, соціальними працівниками – у спеціально створених соціальних службах та установах)
V рівень	Соціальні працівники, парапрофесіонали, волонтери	Розв'язання проблеми як вимоги (визначення сутності проблеми в спеціальних службах або відділах і направлення клієнта до відповідного фахівця)

жить і соціальна робота. Специфіка управління на цьому рівні вже достатньо вивчена й описана, тому вважаємо доречним охарактеризувати своєрідні риси та особливості II–V рівнів державного управління, наданих у таблиці 1.

Питома вага напрямів, закладів соціальної підтримки й обслуговування перебуває в підпорядкуванні Міністерства соціальної політики. Зауважимо, що в структурі Міністерства соціальної політики України існує 35 підрозділів, які мають різну назву (керівництво, відділ, директорат, департамент, управління, сектор), 33 підприємства, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінсоцполітики, 4 відомства. При цьому функції кожного не прописані в положенні про міністерство [16].

Досить цікавим було порівняти Міністерство соціальної політики України й Міністерство праці і соціальної політики Польщі, де всього 23 підрозділи [17].

Цілеспрямований механізм управління реалізується через специфічні суспільні інститути – суб'єкти управління, які в сукупності становлять керуючу систему, що включає в себе підприємства й організації, а також інші елементи соціальної сфери.

Необхідно зауважити, що до 2004 року існував Український державний центр соціальних служб для молоді (далі – УДЦССМ), який підпорядковувався Міністерству сім'ї, дітей та молоді. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2004 року № 1125 на базі Українського державного центру для молоді створена Державна служба для сім'ї, дітей та молоді, яка, на жаль, ліквідована Постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 року № 346. Треба зазначити, що під час проведення порівняльного аналізу функцій УДЦССМ та основних функцій Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді встановлено, що завдання останньої значно розширені й доповнені, особливо це стосується дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також забезпечення соціального супроводу дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей, сімей, що перебувають у кризових ситуаціях, матерів, які мають намір відмовитися від новонароджених дітей [18, с. 106].

Українська мережа центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі – ЦСССДМ) є унікальною у світі, створена в 1992 році. Так, станом на 01.09.2008 в Україні функціонувало 1773 центри, з яких – Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді, 27 регіональних, 481 районний, 168 міських, 40 районних у містах центрів СССДМ, 575 сільських, 78 селищних і 404 філій центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [19, с. 51]. У цей період зусилля державної політики були спрямовані на розвиток сільських і селищних ЦСССДМ. Але цей вектор кардинально змінився й після ліквідації Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, у 2012 році внесли зміни в Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», згідно з якими перестали існувати сільські ЦСССДМ, увели ФСР – фахівців соціальної роботи, тобто чисельність співробітників інших ЦСССДМ (регіональних, міських, районних) значно збільшилося. Тому у 2012 році існувало вже 737 ЦСССДМ.

Зазначимо, що станом на 01.01.2019 в Україні створено розгалужену мережу закладів та установ, що надають соціальні послуги близько 3 млн. осіб, яка налічує майже 2 тис. суб'єктів, а саме:

– 623 центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, з них 26 – в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ);

– 91 заклад соціальної підтримки сімей, дітей та молоді, з них – 20 центрів соціально-психологічної допомоги, 16 соціальних центрів матері та дитини, 27 соціальних гуртожитків для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, 4 центри соціально-психологічної реабілітації, 6 центрів для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді, 18 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями;

– 676 територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг), із них 83 – в об'єднаних територіальних громадах;

– 69 центрів надання соціальних послуг (в об'єднаних територіальних громадах);

– 286 будинків-інтернатів для громадян похилого віку, осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, психоневрологічних інтернатів (далі – будинки-інтернати);

– 111 закладів для бездомних осіб та центрів соціальної адаптації осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк;

– 151 реабілітаційна установа для осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, дітей віком до трьох років, які належать до групи ризику щодо отримання інвалідності, з них – 8 установ державної форми власності, які належать до сфери управління Мінсоцполітики, 143 установи комунальної форми власності (обласного, районного й міського значення, в тому числі об'єднаних тери-

торіальних громад), які належать до сфери управління органів соціального захисту населення [20].

Складником загальної системи соціальної роботи є установи, які безпосередньо цим займаються. Основними ознаками будь-якої системи є спільна мета, певна структура, базові засади з визначеною ієрархією функціональної компетенції. Фактично всі організаційні структури суспільства в широкому розумінні розв'язують проблеми соціальної роботи. У вужчому розумінні цю роботу виконують спеціалізовані органи, установи, відомства, які безпосередньо займаються умовами праці, побуту, дозвілля, охорони здоров'я, безпеки населення тощо.

Структура органів державного управління у сфері соціальної роботи побудована як по горизонталі, так і по вертикалі з метою підтримки індивідів, сімей, які опинилися в складних життєвих умовах. Ця організаційна структура має бути дійовою, динамічною, гнучкою, тобто здатною до оперативної перебудови своїх структурних підрозділів для найкращого забезпечення населення, безумовно, з урахуванням економічного, соціально-політичного й культурного розвитку суспільства.

Державне управління системою соціальної роботи на регіональному рівні – це виконавчо-розпорядча діяльність із реалізації цілей водночас загальнодержавної та регіональної соціальної політики, основаної на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки.

Зміст державного управління соціальною роботою на регіональному рівні полягає в координації, гармонізації фундаментальних взаємодій, удосконаленні структури цього надзвичайно складного системного утворення й вимагає участі в управлінні нею великої кількості суб'єктів державної влади на всіх рівнях її організації: загальнодержавному та місцевому.

Аналіз стану соціальної сфери й функціонування системи соціальної роботи на регіональному рівні та організаційно-правових засад управління нею показав, що нині в Україні все ще існує низка невирішених проблем, зокрема незбалансованість реформування господарського механізму (бюджетної, грошово-кредитної, фіскальної та інших сфер) з реформуванням у соціальній і трудовій сферах; недосконалість норм соціального і трудового законодавства, невикористання в практиці соціального управління державних і регіональних соціальних стандартів і соціальних гарантій чинного законодавства, недостатня адаптованість соціального законодавства України до системи законодавства та права Європейського Союзу тощо.

Регіональний соціальний стандарт – це правовий документ, що встановлює комплекс норм, правил і вимог до ресурсної забезпеченості регіональної соціальної сфери, спрямованість дій держави зі створення матеріальних, правових, інституційних умов забезпечення соціального благополуччя населення, відповідно до його потреб, у якому з метою добровільного багаторазового застосування встановлюються нормативи забезпечення життєдіяльності й принципи реалізації державних заходів у соціальній сфері та застосування механізмів міжсекторного партнерства в процесі розроблення й реалізації управлінських рішень на місцевому рівні, що сприятиме їх об'єктивізації, становленню громадянського суспільства [21].

Соціально-економічні реформи та децентралізація в Україні сприяють наданню соціальних послуг і розвитку соціальної роботи саме на місцевому рівні. Під місцевим рівнем розуміють рівень району, міста або села чи селища, тобто рівень адміністративно-територіальної одиниці. На території кожної адміністративно-територіальної одиниці мешкає певна громада, яка являє собою сукупність людей, об'єднаних спільним становищем (у цьому випадку територією проживання), отже, місцевий рівень у широкому значенні включає й таке поняття, як «рівень громади». Розвиток соціально-політичних і соціально-економічних процесів в Україні характеризується багаторазовим підвищенням уваги до проблем місцевого розвитку та забезпечення рівного доступу населення до суспільних благ незалежно від місця проживання [22, с. 110].

Важливою функцією державного управління у сфері індивідуального підходу з надання соціальних послуг є залучення до процесу органів місцевого самоврядування. Практика розмежування повноважень між центральними та регіональними державними органами відбиває результати пошуку оптимального балансу між уніфікацією й чітким адмініструванням за владною вертикаллю та гнучким регіональним управлінням, що враховує соціально-економічну специфіку регіонів.

Висновки. Із цього приводу цілком доцільно буде вдосконалення структур виконавчих органів державної влади на міському рівні; децентралізація деяких засад реалізації соціальної політики на місцевому рівні, що передбачає надання органам виконавчої влади більшої самостійності

під час прийняття відповідних рішень; пошук і залучення позабюджетних джерел фінансування; розвиток інноваційних форм діяльності закладів соціальної сфери.

Вирішення вищевказаних проблем стосовно організації державного управління системою соціальної роботи на рівні громади потребує часу і значних зусиль із залученням меценатів і спонсорів, ЗМІ; проведення фокус-груп і соціологічних досліджень; удосконалення механізмів взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями; зацікавлення й активної участі провідних науковців та експертів-фахівців.

У подальших дослідженнях уважаємо доречним аналіз європейського досвіду державного управління на різних рівнях.

Список літератури:

1. Сурмін Ю.П. Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах. *Публічне управління: шляхи розвитку*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 10–13.
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. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Ларіна Р.Р., Владзимирський А.В., Балуєва О.В. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я / під заг. ред. В.В. Дорофієнко. Донецьк: Цифрова типографія, 2008. 252 с.
4. Куспляк Г. Класифікаційний склад та структура механізмів державного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* Вип. 23. С. 61–75.
5. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). С. 241–246.
6. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління.* 2009. Вип. 2. С. 105–112.
7. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
8. Горбатюк С.Є. Державне регулювання соціальної роботи в Україні: дис. … канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2009. 236 с.
9. Лопатченко І.М. Державне управління профілактикою соціального сирітства: дис. … канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Харківський регіональний інститут державного управління. Харків, 2017. 236 с.
10. Ганцюк Т. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 3. С. 17–26.
11. Кандагура К.С. Механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_1_11.
12. Назаренко М.О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. Одеса, 2014. 20 с.
13. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво.* 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_20.
14. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг: дис. … докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2015. 451 с.
15. Соціальна робота: навчальний посібник / В.П. Андрущенко, В.П. Бех, М.П. Лукашевич та ін. Київ: УДЦССМ, 2002. Кн. 2: Соціальна робота. 440 с.
16. Міністерство соціальної політики України. URL: https://www.msp.gov.ua/main/Pro-ministerstvo.html.
17. Міністерство праці і соціальної політики Польщі. URL: https://www.gov.pl/web/rodzina
18. Соціальна педагогіка: теорія і технології / ред. І.Д. Звєрєвої. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 316 с.
19. Николаєва В.І. Соціально-педагогічна реабілітація підлітків із сімей груп ризику в центрах соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: монографія. Донецьк: Дмитренко Л.Р., 2014. 228 с.
20. Міністерство соціальної політики України. Соціальний звіт за 2018 рік. URL: https://www.msp.gov.ua/news/17003.html.
21. Панченко М.М. Удосконалення механізмів державного управління соціальною сферою на регіональному рівні: організаційний аспект: автореф. дис. … канд з держ. упр.: спец. 25.00.02. Одеса, 2009. 24 с.
22. Калашнікова Т.М. Забезпечення територіально локалізованими благами в контексті людського розвитку. *Демографія та соціальна економіка.* 2015. № 1 (23). С. 102–112.

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ

В статье на базе терминологического анализа определена сущность механизма государственного управления. Установлены основные механизмы государственного управления системой социальной работы в Украине. Раскрыты содержание и особенности организационного механизма на основе созданной многоуровневой организационной структуры государственного управления системой социальной работы. Охарактеризовано управление системой социальной работы на каждом уровне. Акцентировано внимание на необходимости изменений и совершенствования государственного управления организации качественных социальных услуг на уровне общины.

Ключевые слова: *механизм государственного управления, уровни управления, организационный механизм государственного управления, многоуровневая структура, система социальной работы, региональный уровень, община.*

ORGANIZATIONAL PROVIDING SYSTEMS OF SOCIAL WORK IN UKRAINE: MODERN REALITIES

In the article on the basis of terminological analysis the essence of the mechanism of public administration is determined. The main mechanisms of public administration of the system of social work in Ukraine are determined. The content and peculiarities of the organizational mechanism on the basis of the created multilevel organizational structure of public administration by the system of social work are revealed. The management of the social work system at each level is characterized. The emphasis is on the need for changes and improvement of public administration of quality social services at level of community.

Key words: *mechanism of public administration, level of management, organizational mechanism of public administration, multilevel structure, system of social work, regional level, community.*

УДК 159.947.23
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/24

Пристайко В.В.
Національна академія державного управління при Президентові України

СИТУАЦІЙНІ ЦЕНТРИ ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті узагальнено зарубіжний досвід і виділено основні характеристики ситуаційних центрів як ключового інституційного механізму державного антикризового управління. Проаналізовано діяльність ситуаційних центрів США, Німеччини, Європейського Союзу та Сінгапуру. Показано, що ситуаційні центри формують інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень і контролю їх виконання. Це дозволяє реалізувати новий формат державного антикризового управління. Відповідний зарубіжний досвід доцільно адаптувати для розвитку мережі ситуаційних центрів в Україні.

Ключові слова: *управлінські рішення, ситуаційні центри, кризові ситуації, державне антикризове управління, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах стрімкого зростання інформації та обмеженості у часі перед управлінцями стоїть проблема оперативного прийняття рішення. Саме тому для керівників як вищих державних органів, так і місцевих органів управління критично важливою є наявність технологічного й інституційного середовища, яке б сприяло якісному аналізу інформації та оперативному прийняттю ефективних державних рішень, особливо у кризових ситуаціях. Процеси комплексного реформування різних сфер суспільного життя та самої системи державного управління, а також сучасні військо-політичні реалії в Україні є дуже потужними чинниками частого виникнення кризових ситуацій.

На думку фахівців, проблема підвищення ефективності управлінських рішень завжди зберігає свою актуальність [1, с. 118]. Зазначені вище чинники викликають потребу удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень у системі державного антикризового управління в Україні, зокрема у надзвичайних ситуаціях, в умовах надзвичайного або воєнного стану тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню механізмів прийняття управлінських рішень, у т. ч. в умовах криз у державному управлінні, приділяли увагу А. Васильєв, В. Бакуменко, Ю. Гладун, М. Дніпренко, О. Карпенко, Р. Марутян, Н. Подвірна, А. Семенченко, О. Труш та ін.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнення зарубіжного досвіду та виділення основних характеристик ситуаційних центрів як ключового інституційного механізму державного антикризового управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед основних етапів прийняття управлінського рішення виділяють: ідентифікацію і діагностування проблеми; підготовку необхідної інформації для рішення; генерування альтернатив розв'язання проблеми; визначення оціночних критеріїв; аналіз можливих наслідків запропонованих альтернатив; прийняття (вибір) рішення; його доведення до виконавців та організація виконання; контроль результатів і процесу реалізації рішення; оцінку отриманих результатів [2, с. 289–291; 3, с. 60–62]. В антикризовому управлінні найбільш відповідальною фазою є розробка ефективних управлінських рішень.

За способом ухвалення управлінських рішень можна виділити два основні методи: індивідуальний і груповий (колективний) [4, с. 138]. У кризових ситуаціях принципові рішення стратегічного характеру потребують колективного обговорення, а тактичні й оперативні рішення мають прийматися одноосібно відповідальними посадовцями. До найбільш значущих чинників, від яких залежить якість управлінських рішень, відносять категорію та масштаб проблеми, умови рішення, достатність і достовірність (вірогідність) вихідної інформації, технічне оснащення [5, с. 128; 6, с. 109]. Ці універсальні чинники можна доповнити з урахуванням специфіки антикризового управління.

Відповідно до [5, с. 130] загальна послідовність розробки управлінських рішень в антикризовому управлінні включає такі етапи, як:

1. Підготовка управлінських рішень – розробка системи заходів щодо виходу із кризової ситуації.

2. Збір інформації про ситуацію, що зводиться до аналізу потоків документів (вхідні, вихідні, звіти, плани тощо).

3. Структурний аналіз кризової ситуації, що передбачає визначення та ранжування причин кризової ситуації.

4. Визначення доцільності та шляхів виходу з кризової ситуації залежно від того, наскільки криза вплинула діяльність у певній сфері або організації. Цей етап зумовлює три можливі стратегічні напрями подальшого розвитку на наступному етапі.

5. Якщо з'ясовано, що момент початку діяльності щодо виходу з кризи минув, можливий лише контроль за кризовими процесами. Якщо кризова ситуація дуже негативно вплинула на діяльність у певній сфері або організації та подальше її продовження неможливе, розробляється програма припинення діяльності. Якщо кризова ситуація вплинула на діяльність не дуже суттєво, вибудовується модель реорганізації (реформування) діяльності.

6. Визначення необхідних ресурсів (внутрішніх, зовнішніх) для реалізації стратегічного напряму та цілей антикризового управління.

7. Розробка програми антикризових заходів.

8. Перевірка ресурсних можливостей для досягнення поставлених цілей і якості проведеного аналізу кризової ситуації. У разі недостатності ресурсів переглядаються підходи до створення системи антикризового управління.

9. Вироблення сукупності антикризових управлінських рішень відповідно до розробленої програми антикризових заходів.

Реалізація зазначеної послідовності вироблення управлінських рішень у системі державного антикризового управління потребує спеціального інституційного забезпечення, у якому ключовим інституційним механізмом виступають ситуаційні центри (далі – СЦ) різних рівнів. Залежно від галузі застосування назва «Ситуаційного центру» може трансформуватися у «центр командування й управління» (command and control center), «кризовий центр» (crisis center), «надзвичайний центр» (emergency center), «залу нарад» (corporate boardroom, conference room). Під СЦ розуміється не лише спеціально обладнане приміщення, але й відповідні інформаційні, телекомунікаційні, програмні та методичні засоби, що забезпечують процес доставки, агрегації інформації з метою вироблення відповідного управлінського рішення.

СЦ формують інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень і контролю їх виконання, що дозволяє реалізувати новий формат управління в умовах жорсткого дефіциту часу та ресурсів, оцінювати можливі стратегічні, політичні, економічні, соціальні, екологічні ризики, які можуть виникати за різних сценаріїв управлінських ситуацій [7, с. 119].

СЦ може працювати у трьох режимах: проблемного моніторингу; планового обговорення управлінських ситуацій і впливів; надзвичайного режиму. Основним завданням СЦ є підтримка прийняття стратегічних рішень на основі візуалізації та поглибленої аналітичної обробки оперативної інформації [8, с. 6].

Концепція СЦ була запропонована англійським кібернетиком С. Біром у 1970-ті рр., під керівництвом якого був створений перший СЦ для перших осіб держави. Робота СЦ базується на теорії прийняття рішень і передбачає участь у прийнятті рішень таких категорій фахівців [9, с. 100]:

– аналітиків – людей, котрі є фахівцями з проблеми, що розглядається, та мають досвід у моделюванні для підготовки альтернатив рішень, але не відповідають за прийняті рішення;

– експертів – людей, які є фахівцями з проблеми, що розглядається, беруть участь у колективному обговоренні альтернатив, але не відповідають за прийняті рішення;

– особи, котра приймає рішення та відповідає за них;

– модератора – людини, яка є ініціатором колективного обговорення проблеми, організовує та веде колективне обговорення альтернатив рішення та готує пропозиції щодо можливих варіантів вирішення проблеми.

Нині у світі існує близько 300 СЦ, що використовуються урядами різних країн і керівниками великих корпорацій. Так, Президента США обслуговують чотири СЦ. Кілька десятків СЦ є у Європі, наприклад, у Норвегії їх 10. Один із найбільш технічно оснащених СЦ знаходиться в розпорядженні уряду Німеччини.

Так, у США успішно функціонує СЦ Білого дому (White House Situation Room) – цілодобовий наглядовий і сигнальний центр, що забезпечує Президента, помічника з національної безпеки, членів Ради безпеки поточною розвідувальною і відкритою інформацією для вироблення і реалізації політики в у сфері національної безпеки. Основні особливості СЦ Білого дому:

– безпосередня близькість до основного місця перебування Президента США, де він може оперативно отримати будь-яку інформацію про стан у країні та світі, зв'язатися в будь-який час із директором ЦРУ;

– ситуаційний центр є одночасно розвідувальним та операційним центром для керівництва США;

– невеликий розмір приміщення, внаслідок чого нечисленний персонал (аналітики, техніки) повинен бути добре підготовлений, крім того, технічне оснащення повинно бути функціональним.

Структура СЦ Президента США:

– група чергових у складі 45 осіб, основне завдання яких – відстежувати у режимі реального часу головні міжнародні події глобального масштабу та готувати на цій основі щоденні доповіді керівництву державного департаменту, а також оперативні зведення за подіями у світі;

– штаб зі сприяння урегулюванню криз у складі 8 осіб, основна функція якого – кризовий моніторинг, зокрема відстеження та прогнозування потенційних криз і т. зв. «надзвичайне планування», тобто відпрацювання алгоритму дій, а також навчання співробітників методам антикризового реагування фахівців [10, с. 289].

Найбільш вдалим прикладом комбінованого СЦ є Центри управління космічними польотами і Центри проведення командно-штабних вчень збройних сил НАТО і США. Іншим відомим прикладом СЦ є Центр стратегічної інформації і операцій ФБР (Strategic Information and Operations Center), що грав ключову роль в розслідуванні подій 11 вересня 2001 р. Центр забезпечує не лише збір і агрегацію необхідної інформації, але і координацію роботи з виділеної проблеми різних міністерств і відомств. Він розташовується у будівлі ФБР і має підвищену охорону. У центр входять дві кімнати командування, кімната управління та кімната конференцій. Всі приміщення обладнані спеціальними засобами відображення.

Подібні центри управління та підтримки ухвалення рішень створені у Пентагоні та інших державних установах (Air Force Innovation Center, Defense Systems Management College, Federal Aviation Administration, Department of State), у міністерствах оборони країн Західної Європи (UK Post Office та ін.). В умовах загострення міжнародної ситуації, у т. ч. в контексті боротьби з міжнародним тероризмом, СЦ активно створюються у зовнішньополітичних відомствах провідних країнах світу.

З відкритих джерел відомо, що у США СЦ діють не лише в державних структурах, але й у крупних комерційних організаціях, де є необхідність оперативного ухвалення управлінських рішень на базі багатоаспектної інформації. Зокрема, ситуаційні центри підтримки ухвалення рішень мають такі всесвітньо відомі компанії, як Price Water House Coopers, Boeing, Aerospatiale, Nokia, Eastman Chemicals, Computer Science Corporation, Grenridge Insurance, а також багато нафтових корпорації [11].

У Німеччині найбільш оснащеним СЦ вважається «Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру та земель» (Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Landern), заснований за результатами повені літо 2002 р. та інтенсивної політичної дискусії після терактів 11 вересня 2011 р. Основні завдання цього СЦ:

– основне, загальнодоступне місце для отримання інформації щодо загроз і подій національної важливості;

– постійне відстеження оперативної обстановки на карті місцевості та дій цивільних служб для міжвідомчої координаційної групи, СЦ Міністерства внутрішніх справ, інших федеральних служб;

– визначення загроз та оцінка можливих збитків у співпраці з іншими органами, організаціями, інститутами;

– підготовка матеріалів, інформування громадян країни про першочергові заходи щодо подолання кризових ситуацій;

– співробітництво зі структурами ЄС з приводу моніторингу кризових ситуацій.

СЦ обслуговується німецькою інформаційною системою deNIS. Співробітники проектної групи deNIS роблять моніторинг більше тисячі Інтернет-сайтів і перевіряють їх на придатність для розміщення своєї інформації у загальному доступі (в т. ч. сайти аварійних, рятувальних, сервісних служб) [10, с. 290].

У структурах управління ЄС функціонує Спільний СЦ (The EU Joint Situation Center). Він був створений у 2002 р. у відповідь на терористичні атаки у вересні 2001 р. в США. Розташований у Брюсселі, штат центру складає 100 осіб. Основні завдання СЦ ЄС:

– забезпечення країн ЄС достовірною та своєчасною інформацією з питань безпеки суспільства, оцінки ймовірних загроз;

– раннє попередження при загрозі терористичних актів;

– обмін розвідувальною інформацією розвідслужбами країн ЄС з СЦ;

До структури СЦ ЄС входять такі підрозділи.

1. Бюро цивільної розвідки (the Civilian intelligence Cell). Аналітики бюро займаються оцінкою політичної обстановки та терористичних загроз.

2. Підрозділ загальної діяльності (the General Operation Unit). Проводять цілодобовий моніторинг подій у світі та займаються аналізом нерозвідувальної інформації.

3. Підрозділ зв'язку (the Communication Unit). Підрозділ займається забезпеченням та конфіденційністю комунікацій Ради Європи.

СЦ Сінгапуру об'єднує системи раннього попередження. Територія Сінгапуру є достатньо невеликою і майже вся проглядається камерами зовнішнього спостереження. Тому уряд знає все, що відбувається, будь-то дорожні затори чи надзвичайні ситуації. Фахівці цього СЦ цілодобово проводять моніторинг подій у місті та передмісті. Також СЦ обслуговують аналітики для прогнозування ситуацій, що відбуваються в місті та в регіоні. СЦ обмінюється інформацією з Азійським центром попередження катастроф [10, с. 291].

В Україні створення мережі СЦ центральних органів виконавчої влади передбачено серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Крім того, у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 [12], йдеться про необхідність вдосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки й оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи СЦ профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони. Ключовим елементом цієї єдиної системи є Головний ситуаційний центр України, створений відповідно до Указу Президента України від 28 лютого 2015 р. і введений у дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 р. [13]. Розвиток мережі зазначених СЦ має відбуватися з урахуванням проаналізованого зарубіжного досвіду.

Висновки. В умовах сучасної України, особливо з урахуванням дії специфічних військово-політичних і соціально-економічних чинників, особливої актуальності набуває удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень у системі державного антикризового управління в Україні, зокрема у надзвичайних ситуаціях, в умовах надзвичайного або воєнного стану тощо. Серед відповідних інституційних механізмів ключове значення мають СЦ різних рівнів. Вони формують інформаційний простір для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень та контролю їх виконання, що дозволяє реалізувати новий формат державного антикризового управління.

Нині у світі існує близько 300 СЦ, що використовуються урядами різних країн. Так, Президента США обслуговують чотири СЦ, наприклад, СЦ Білого дому. У Німеччині фахівці виділяють «Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру та земель». У структурі наднаціонального європейського управління функціонує Спільний СЦ ЄС. Звертає на себе увагу також досвід функціонування об'єднаного СЦ Сінгапуру.

В Україні формування дієвої мережі СЦ на загальнодержавному рівні передбачене основними стратегічними документами, а саме Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та Стратегією національної безпеки України. Розвиток мережі цих СЦ потребує застосування доцільних елементів зарубіжного досвіду, адаптація якого до вітчизняних реалій зумовлює перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.

Список літератури:

1. Подвірна Н. Умови ефективності управлінських рішень. *Укр. нац. ідея: реалії та перспективи*. 2011. Вип. 23. С. 118–122.

2. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

3. Васильєв А.С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: організаційно-правові проблеми. Одеса : АО БАХВА, 1997. 160 с.

4. Райт Г. Державне управління. / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. 191 с.

5. Карпенко О.А. Основи антикризового управління : навчально-методичний посібник. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 208 с.

6. Кульчій І.О. Антикризове управління : навчальний посібник. Полтава : ПолтНТУ, 2016. 120 с.

7. Гладун Ю.Я., Ліпенцев А.В. Побудова типового центру забезпечення публічної безпеки на прикладі ситуаційного центру Головного Управління Національної поліції у Львівській області. *Ефективність державного управління.* 2016. Вип. 4. С. 119–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_15 (дата звернення: 15.05.2019).

8. Ситуативні центри органів державної влади: наукові розробки / авт. кол. : А.І. Семенченко, І.В. Клименко, А.В. Журавльов та ін. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.

9. Дніпренко Н.К., Вишневський В.В. Ситуаційний центр як складова електронного урядування. *Збірка доповідей П'ятої дистанційної науково-практичної конференції за міжнародною участю «Системи підтримки прийняття рішень. Теорія і практика. СППР–2009»*. 2009. С. 99–103. URL: http://conf.atsukr.org.ua/sbornik.php#292 (дата звернення: 15.05.2019).

10. Труш О.О., Гудима О.П., Новік І.С. Інформаційно-аналітичні засоби забезпечення державного управління у провідних країнах світу: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 287–295. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_40 (дата звернення: 15.05.2019).

11. Марутян Р.Р. Ситуаційні центри як основа стратегічного управління у сфері національної безпеки. URL: http://www.dsaua.org/index.php?option= com_content&view=article&id=171:2012-10 (дата звернення: 15.05.2019).

12. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ 287/2015 (дата звернення: 15.05.2019).

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 р. «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» : Указ Президента України від 28 лютого 2015 р. № 115/2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/115/2015/ paran2#n2 (дата звернення: 15.05.2019).

СИТУАЦИОННЫЕ ЦЕНТРЫ КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

В статье обобщен зарубежный опыт и выделены основные характеристики ситуационных центров как ключевого институционального механизма государственного антикризисного управления. Проанализирована деятельность ситуационных центров США, Германии, Европейского Союза и Сингапура. Показано, что ситуационные центры формируют информационное пространство для эффективного мониторинга, прогнозирования, принятия решений и контроля их выполнения. Это дает возможность реализовать новый формат государственного антикризисного управления. Соответствующий зарубежный опыт целесообразно адаптировать для развития сети ситуационных центров в Украине.

Ключевые слова: *управленческие решения, ситуационные центры, кризисные ситуации, государственное антикризисное управление, зарубежный опыт.*

SITUATION CENTERS AS A KEY INSTITUTIONAL MECHANISM OF STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT: FOREIGN EXPERIENCE

The article generalizes foreign experience and picks out the main features of situational centers as a key institutional mechanism of state anti-crisis management. Activity of situational centers in the USA, Germany, European Union, and Singapore is analyzed. It is shown that situational centers form information space for effective monitoring, forecasting, decision-making and control of their implementation. It allows implementing a new format of state anti-crisis management. Appropriate foreign experience is expedient to be adapted for development of the situational centers' network in Ukraine.

Key words: *managerial decisions, situational centers, crisis situations, crisis anti-crisis management, foreign experience.*

УДК 351/354.314.74
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/25

Тарасенко К.М.
Університет митної справи та фінансів

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ В УДОСКОНАЛЕННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

У статті розглянуто основні проблеми й аспекти державного регулювання міграційних процесів на прикладі міжнародного досвіду Грузії та Молдови. Охарактеризовано оптимізацію міграційної політики сусідніх країн, а також вплив нормативно-правової політики на економічну стратегію їхнього розвитку. Проаналізовано національні стратегії міграційної політики країн ближнього зарубіжжя. На основі міжнародного досвіту сусідніх країн окреслено шляхи вдосконалення міграційної політики України. Розроблено запобіжники, стримувальні фактори, що зможуть призупинити українську еміграцію.

Ключові слова: *міграція, міграційні процеси, реінтеграція, державне регулювання міжнародної міграції, механізми державного регулювання.*

Постановка проблеми. Натепер міжнародна міграція виникає за наявності великого контрасту між рівнями економічного розвитку й темпами природного приросту країн-донорів і країн-реципієнтів робочої сили. Із цього випливає, що сучасну міграційну ситуацію у світі передусім визначають найбільш економічно розвинені країни, такі як Сполучені Штати Америки, Канада, Австралія, більшість держав-членів ЄС, таких як Італія, Німеччина, Польща, Португалія та інші, а також країни Близького Сходу, в яких у зв'язку з великим економічним зростанням через високі прибутки від продажу нафти спостерігається масова імміграція робочої сили (Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, Катар, Бахрейн) [1].

Зарубіжні країни, зустрічаючись із тими чи іншими проблемами регулювання міграційних процесів, знаходять рішення, які відповідають їхнім національним інтересам. Якісь із цих рішень можуть відповідати, а можуть і суперечити інтересам України. Аналіз зарубіжного досвіду може сприяти більш ясному баченню спільних рис міграційних процесів і специфічних особливостей, що проявляються на європейському просторі. Найбільш цікавими для України видаються здобутки держав, які, як й Україна, активно працювали над удосконаленням своєї міграційної політики в ході просування до безвізового режиму з ЄС, таких як Грузія, Молдова, Албанія.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічні засади формування міграційних процесів в Україні стали предметом дослідження М. П. Бублія, Б Горрансона, О. Дем'янчука, О. Малиновської та інших науковців. Дослідження особливостей формування державної міграційної політики України загалом і нормативно-правого й інституціонального забезпечення регулювання міграційних процесів зокрема відображено в працях таких вітчизняних учених, як Л. Мармор, В. Моєсеєнко, С. Денисюк, Ю. Тихомиров, Л. Юзьков, О. Хомра та інші.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз і вивчення механізмів державного регулювання міграційної політики країн-сусідів; формування шляхів регулювання міграційних процесів і реінтеграції українських мігрантів на основі міжнародного досвіду; розроблення запобіжників, стримувальних факторів, що зможуть призупинити українську еміграцію.

Виклад основного матеріалу дослідження. Потужним центром, що притягує міграційні потоки, в тому числі українських мігрантів, є Європейський Союз. Водночас імміграційна політика ЄС, зважаючи на значну кількість емігрантів, переважно базується на обмежувальних і контрольних заходах. Здійснення цих заходів є доволі серйозною політичною, економічною, а також юридичною проблемою.

З огляду на міграційну ситуацію в Грузії, яка склалася внаслідок зменшення мешканців у 2014 році на 3,7 млн. осіб, запроваджено Міграційну стратегію, що вказувала на сприяння поверненню на батьківщину громадян, які перебувають за кордоном, і їхню реінтеграцію. Так як ця проблема мала особливе значення, цьому присвячено окремий розділ стратегії.

Державною комісією у справах міграції створено робочу групу у сфері реінтеграції, до складу якої входять представники міністерств юстиції, освіти та науки, праці, охорони здоров'я й соціального захисту, економіки і сталого розвитку, сільського господарства та офісу державного міністра у справах діаспори. Також залучено працівників міжнародних і неурядових організацій. Головна відповідальність покладена на Міністерство у справах внутрішніх переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців, у структурі якого створено відділ міграції та репатріації в складі 5 осіб.

Отже, у 2015 році урядом розпочато реалізацію програми «Реінтеграційна допомога повернутим грузинським мігрантів», тобто таким, які передані по реадмісії або прибули внаслідок рішень про повернення, прийнятих щодо них компетентними органами країни перебування. Мета програми – створити й розвивати такі сервіси, які допоможуть грузинським мігрантам інтегруватися в суспільство після повернення на Батьківщину. На її виконання у 2015 році з бюджету виділено близько 160 тисяч доларів США (400 тис. ларі), у 2016 році – орієнтовно 250 тис. доларів США (600 тис. ларі), у 2017 році – 230 тис. доларів США (590 тис. ларі). У рамках програми гроші спрямовуються на надання поверненцям таких послуг:

– підтримка соціальних мікробізнес-проектів;
– забезпечення за потреби тимчасовим житлом;
– фінансування професійного навчання;
– сприяння оплачуваному стажуванню строком до трьох місяців;
– надання медичних послуг особам із серйозними хронічними захворюваннями, у т. ч. психологічної реабілітації;
– юридичні консультації [2].

Зазначимо, що у 2015 році допомогу з реінтеграції від уряду отримали 108 осіб, 36 із них було профінансовано бізнес-ідеї на суму до 3 тис. ларі (1,2 тис. доларів США), 31 особа отримала медичну допомогу, 17 осіб пройшли оплачуване стажування, а 16 – професійне навчання. Зазначену допомогу держава надає протягом року. Мігранти можуть брати участь у програмі: якщо йдеться про громадян Грузії або осіб без громадянства, які постійно проживали в країні; якщо щонайменше рік особа перебувала за кордоном нелегально, або клопоталася там про притулок, або користувалася тимчасовим гуманітарним захистом; якщо з моменту її повернення до Грузії минуло менше ніж рік. Однак ця програма не розрахована на мігрантів, які виїздили за кордон легально з метою навчання чи виконання трудового контракту. Разом із тим у майбутньому, як зазначено в міграційній стратегії Грузії на 2016–2020 роки, адресну групу буде розширено передусім за рахунок висококваліфікованих мігрантів, зокрема випускників зарубіжних університетів. Зауважимо, були випадки, коли мігранти відмовляли в допомозі, так як деяким поверненцям вона більш необхідна. Причина – обмеження в засобах, а саме коштах, тому доводиться обирати кому того, кому підтримка необхідніша.

До 2020 року намічено також запустити механізм оцінювання кількості й потреб поверненців для визначення адекватного державного фінансування, удосконалити методи їх реєстрації, водночас із покращенням програм реінтеграції нелегальних мігрантів розробити програми для тих, хто перебував за кордоном на легальних засадах, розширити доступ поверненців до програм підвищення кваліфікації та перекваліфікації, а також процедур визнання професійних навичок, набутих неформальним шляхом [3].

Точних даних про кількість мігрантів, що повернулися в Грузію, не існує. Проте для участі в спеціальній держпрограмі у 2015 році зареєструвалися 222 мігранти, у 2016 році – 298, а у 2017 році – 448. Тобто досвід Грузії доводить, що, незважаючи на обмежені фінансові можливості, зацікавленість держави в поверненні співгромадян на батьківщину дає змогу успішно проводити відповідну політику, спираючись на міжнародну допомогу, і розвивати поступово власну спроможність для досягнення мети [4].

Стереотип про ще біднішу від України Молдову поволі відходить у минуле. У сусідній країні вже зараз вищі «за курсом» заробітні плати, значно динамічніша економіка, збалансованіший бюджет, стабільніша валютно-фінансова ситуація. Це аж ніяк не означає, що в країні-сусідці все стало добре, як і не заперечує неабиякого незадоволення молдован корупцією чи прірвою в доходах і стандартах життя не лише з найбагатшими країнами ЄС, а й із сусідньою Румунією. Проте дає привід придивитися й до певних успіхів у сусідній країні, що особливо добре помітні на тлі України. Попри той факт, що близько 700 тисяч громадян працюють за кордоном, понад 60% заробітчан декларують бажання повернутися. Нині поверненці, за оцінками, становлять 2,6% дорослого населення країни. Понад третина з них безробітні або зайняті лише на тимчасових сезонних роботах. У зв'язку з цим питання

повернення та реінтеграції мігрантів включено до національної стратегії розвитку й висвітлено у стратегічних документах, планах і програмах зі значущих для країни сферах. Зокрема, про це йдеться в Національній стратегії політики зайнятості робочої сили на 2007–2015 роки, Національній стратегічній програмі демографічної безпеки Республіки Молдова (2011–2015 роки). Значне місце в Національній стратегії в галузі міграції та притулку на 2011–2020 роки приділено питанню повернення мігрантів, у якій сформульовано три основні цілі: сприяння поверненню працівників-мігрантів і їхній економічній і соціальній реінтеграції; створення системи даних про поверненців, їхні здібності й потреби; зміцнення законодавчої бази та запровадження заходів із реінтеграції молдавських громадян, які повернулися добровільно або відповідно до угоди між ЄС і Молдовою.

Для реалізації цих цілей Стратегії передбачено низку конкретних заходів, а саме:

– надання мігрантам інформації про можливості повернення, потреби молдовського ринку праці, доступу до освіти, банківського кредитування тощо;

– розроблення програм із професійної підготовки та розвитку підприємницьких здібностей для працівників мігрантів, які повернулися;

– підтримку реінтеграції поверненців шляхом консультування, визнання отриманої під час роботи за кордоном кваліфікації, ініціювання відкриття власного бізнесу;

– реалізацію спільних із країнами перебування мігрантів ініціатив, які б сприяли поверненню працівників мігрантів на ринок праці в Молдові;

– розроблення й розвиток у співпраці з країнами, які приймають мігрантів, програм із залучення коштів мігрантів в інвестиційні проекти, розроблення механізмів інвестування зароблених мігрантами коштів в економічну діяльність;

– сприяння добровільному поверненню мігрантів;

– диверсифікацію моделей участі мігрантів у поверненні соціальних фондів з метою забезпечення соціальної безпеки працівників-мігрантів;

– розроблення соціальних програм із реінтеграції найбільш незахищених категорій, таких як неповнолітні, матері-одиночки, особи з обмеженими можливостями [5].

Ще одним кроком для покращення рівня життя населення є створення Служби сприяння працівникам-мігрантам на ринку праці Республіки Молдова при Національному агентстві зайнятості населення. Нині в інформаційній системі Міністерства праці, соціального захисту та сім'ї створено спеціальну підсистему. У складі Міністерства працює відділ міграційної політики, а також управління з трудової міграції та відділ працевлаштування за кордоном. З 2010 року в Національному агентстві зайнятості поверненці реєструються як окрема категорія осіб, які перебувають у пошуках роботи.

В інтересах розвитку країни, співпраці з міжнародними організаціями проводяться заходи для стимулювання використання коштів, зароблених мігрантами за кордоном. Головним інструментом для досягнення цієї мети є програма PARE 1+1, що стартувала ще у 2010 році. Крім інформаційного складника, консультування поверненців та одержувачів грошових переказів із-за кордону, проект передбачає спрощення доступу цієї категорії населення до фінансових ресурсів, необхідних для започаткування бізнесу. Його учасники на кожний укладений у бізнес лей (грошова одиниця Молдови, де 1 лей – 7,5 гривні) можуть отримати лей від проекту, максимальна сума безповоротного гранту – 200 тис. леїв, приблизно 10 тис. доларів США. Для участі в проекті необхідно надати підтвердження закордонного походження коштів: трудовий контракт, довідку про зарплату або дохід, виписку з банківського рахунку тощо. Тобто цей проект, крім іншого, сприяє стимулюванню коштів мігрантів офіційними каналами, на фінансування PARE 1+1 у 2015 році було спрямовано 30 млн. лей (8 млн. доларів США), а у 2016 році – 40 млн. лей (10 млн. доларів США). За час реалізації програми станом на квітень 2016 року обсяг інвестицій в економіку Молдови сягнув 340 млн. леїв (23 млн. доларів США), а сума виділених грантів становила 128 млн. леїв (8,8 млн. доларів США). Тобто кожний лей, витрачений на підтримку реінтеграції мігрантів, залучив в економіку 2,7 лея додаткових коштів. Приблизно половину вкладено в розвиток уже наявного бізнесу, а половину витрачено на започаткування нового. Усього профінансовано 717 проектів, 207 із яких засновані жінками, 385 – молодими людьми до 35 років. Більшість бізнес-проектів реалізовано в сільському господарстві, приблизно чверть – у виробництві, ще чверть – у сфері послуг. Завдяки програмі 380 громадян повернулися на батьківщину (близько половини з Італії, 10% – з Росії), створено 1336 робочих місць [10]. Упродовж 2010–2014 років програма PARE 1+1 отримувала підтримку Європейської комісії. Фінансування програми до 2018 року буде

здійснюватися за рахунок бюджетної підтримки, що надається ЄС для створення зони вільної торгівлі з Молдовою [6].

Досвід Молдови доводить, що підтримка реінтеграції мігрантів, які повертаються, має значний потенціал для посилення економіки, гідна бути включеною в національну стратегію розвитку. Надбанням Молдови є, вочевидь, також те, що результативною є співпраця з країнами призначення працівників-мігрантів, залучення донорських коштів для здійснення програм з реінтеграції.

Ураховуючи досвід Грузії та Молдови в політиці повернення мігрантів, зазначимо, що засвідчені факти репатріації підтверджують ефективність міграційних програм і створених привабливих умов для репатріантів. Беручи приклад з ужитих заходів сусідніх країн, наша країна має створити подібні умови або ще привабливіші, аби повернути із-за кордону в Україну заробітчан. Щоб покращити ситуацію в Україні, насамперед треба припинити тотальне розкрадання держави, нераціональне використання коштів та обмежити апетити чиновників. Потрібно також подолати корупцію, бо через неї морально деградувало суспільство, так як корупцією заражена навіть інтелігенція. Людям потрібні достойні зарплати, щоб кожен на робочому місці не думав, де перехопити додаткову копійку, аби вистачило не лише на комунальні платежі та хліб із водою, а чесно виконував службові обов'язки. Крім того, потрібно перестати знищувати народ неякісними харчами, безумовно, Україна має потенціал стати світовим виробником екологічно чистих, тому дуже цінних у світі продуктів, але наша держава просто не хоче цим користуватися. І мова йде не тільки про харчові технології, а й про заводи, що нині в занепаді, а це передусім робочі місця.

Однак, на нашу думку, самого підвищення рівня життя населення не досить, щоб повернути заробітчан. Уважаємо необхідним сприяти можливості розвитку приватного бізнесу, особливо малого. Якщо людина знатиме, що зароблені гроші може вкласти у власну справу, достатньо заробляти й мати прибуток, тоді вона їхатиме додому, бо поки що фінансову допомогу з-за кордону родичі мігрантів, що залишилися в Україні, зазвичай витрачають на повсякденні потреби. Тобто перераховані мігрантами кошти не надто сприяють розвитку української економіки, оскільки вони не вкладаються в конкретні проекти. Значне інвестиційне використання цих коштів відсутнє, оскільки це не ті суми, які можуть стати основою для власного бізнесу. Результат помітний був би тоді, якби перераховані кошти не використовувалися в повсякденному житті, а, наприклад, були інвестовані в розвиток власного бізнесу.

Існують думки, що міграція себе вичерпала: мовляв, той, хто хотів поїхати, уже поїхав. Проте насправді це не так. Зараз змінюється характер міграції, якщо раніше здебільшого їхали люди середнього віку, то тепер виїжджає в основному молодь. Молода людина, яка здобула вищу (якісну) освіту, хоче отримувати за свою інтелектуальну працю гідну заробітну плату, хоче реалізуватися як фахівець. У нашій країні молодь зазвичай не бачить перспектив, і, як наслідок, можливості для самореалізації знаходяться за кордоном. На нашу думку, зупини цей процес неможливо зачинивши двері в Європу, тому що кожна людина має право на вибір. Люди будуть виїжджати, працевлаштовуватися, просто це треба використовувати на користь держави, повернувши тих, хто здобув високоякісну освіту й новий досвід. Важливо розробити запобіжники, стримувальні фактори, щоб людина не їхала назавжди. Передусім потрібно таке:

1. Припинити конфлікт на Сході України, який зумовив появу економічних і соціальних проблем, що негативно впливають на розвиток країни загалом. Оскільки в Україні вже четвертий рік триває операція об'єднаних сил (ООС), в минулому антитерористична операція (далі – АТО), охочих інвестувати кошти в економіку нашої держави небагато. Цілком зрозуміло, що інвестиційний клімат не буде покращуватися доти, доки не завершиться конфлікт на Донбасі. А зменшення притоку інвестицій і збільшення відтоку фінансових ресурсів із країни має вкрай негативні наслідки, тож Україна наближається до економічного колапсу чи навіть уже прийшла до нього. АТО вплинула на інвестиційний клімат в Україні одним ударом, і показовим у цьому був кінець 2013 рік, коли вона почалася. До цього часу нічого не змінилося, хіба що з'явилися нові фактори, які перешкоджають надходженню іноземних інвестицій. Треба неодмінно зупинити конфлікт на Сході України й шукати шляхи, як покращити інвестиційну ситуацію. На нашу думку, дуже добре було б, якби ті інвестори, які нині працюють в Україні, відчували максимальні підтримку та комфорт. Це найкраща реклама для нашої держави. Отже, нашій країні потрібно робити так, щоб усім було максимально комфортно працювати в Україні, враховуючи вищезазначені фактори.

2. Створити умови на тих робочих місцях, які є зараз, тобто підвищення заробітної плати, яке пов'язане з економічним зростанням, хоча б на

рівні такої Європейської країни, як Польща. Особливо звернути увагу на робітничі професії, які молодь не хоче нині здобувати, так як вони менш привабливі, на їхню думку, ніж юристи, економісти. Уважаємо за необхідне розробити програми стимулювання працівників найбільш необхідних в Україні натепер робітничих професій (зварювальники, електрики, будівельники, аграрії, трактористи, механізатори тощо).

3. Удосконалити програму для молоді «Доступне житло» шляхом безвідсоткових кредитів на 15 років для молодих сімей, з огляду на той факт що Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву в кінці 2017 року відновив програму «Доступне житло». Так як згадана програма дає змогу придбати житло лише тим, хто перебуває на обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, у розмірі 30% державної підтримки, учасникам АТО і внутрішньо переміщеним особам за механізмом «50 на 50» або ж отримати пільговий кредит під 7 відсотків річних для вирішення житлового питання [7]. Ураховуючи політичну й економічну нестабільність, яка призвела до девальвації гривні, виконати означені умови складно, так як більшість не впевнена у своїх можливостях у найближчому майбутньому. Тому пропонуємо надавати безвідсотковий кредит молодим сім'ям терміном до 15 років, у разі не виплати під 2–3% річних до 25 років.

4. Розробити програму медичного страхування, яка забезпечить громадян у разі настання страхового випадку якісною медичною допомогою за рахунок накопичених коштів, щоб кожна людина відчувала себе захищеною на період хвороби, так як розвиток страхової медицини – один із перспективних напрямів розв'язання проблем фінансування охорони здоров'я. Досвід зарубіжних країн показує, що відповідні страхові фонди можуть стати вагомим джерелом фінансування, а механізм формування й витрачання цих коштів може забезпечити фінансування не загалом медичних закладів, а конкретних жителів. Нині питання страхової медицини є дуже актуальним, тому вважаємо вирішення цього питання додасть упевненості в завтрашнім дні жителям України.

5. Докорінно реорганізувати систему середньої та вищої освіти, так як людство ввійшло в новий інноваційний тип цивілізації, характерна риса якого – постійно змінюватися. Необхідно ще з молодшої школи виробити в дитини вміння, навички й бажання навчатися впродовж усього життя, щоб завжди бути конкурентоспроможним, а також навчити її того, що стане основою, методологією життя та діяльності людини загалом. Провести зміни в змісті навчання – його осучасненості, розвантаженні від другорядного матеріалу, більшій практичній спрямованості, введенні в контекст змісту європейської освіти. Зокрема, дітей треба орієнтувати на бажання бути успішними в житті. Це має стати важливим стимулом до якісного навчання, замість мотивації методами авторитарної педагогіки, до того ж орієнтує людину на максимальну самореалізацію. Також в освіті України необхідно здійснити своєрідний мовний прорив: кожен, хто закінчує школу, повинен вільно володіти державною українською, рідною (мовою національних меншин) мовами й обов'язково англійською мовою як мовою міжнародного спілкування.

6. Відновлення й удосконалення демократичної системи. Лише демократична виборча практика може започаткувати процес переведення української економічної, політичної, судової системи на демократичні рейки. Усе інше – допоміжні фактори. По-перше, старт має відбутися через започаткування демократичних виборів в Україні. Уважаємо за необхідне заборонити фінансування виборчих перегонів у великих обсягах, заборонити політичну рекламу на комерційних каналах, які є власністю великого капіталу. Ці зміни повинні бути відображені в законах про політичні партії та про вибори – в частині прозорості й підконтрольності суспільству формування виборчих бюджетів.

Натепер українська так звана демократія всім відрізняється від європейської: і розподілом повноважень між гілками влади, і засадами, на яких ця влада формується. Зміни в економіці та соціальних стандартах у демократичних країнах відбуваються саме тому, що у владі представлено суспільний інтерес.

Наприклад, у Польщі перехідний період – від тоталітарної адміністративної економіки до ринкової – відбувся всього лише за рік роботи одного уряду. Цей уряд реалізовував програму Бальцеровича, що передбачала звільнення потенційного виробника від усіх пут та обов'язків перед державою – йшлося про податкові канікули. Ця політика принесла дуже швидкий і разючий результат: за один рік у Польщі з'явився цілий клас підприємництва, передовсім малого. Далі воно трансформувалося в середнє, а потім у велике.

З огляду на вищезазначене, Україні конче необхідно брати приклад із подібних країн і максимально враховувати інтерес означеного суспільного прошарку, тому що він створює найбільшу

кількість робочих місць, соціальні стандарти, які принципово відрізняються від соціальних стандартів тоталітарних систем.

7. Удосконалити стратегії розвитку всіх галузей на рівні державних програм розбудови української економіки шляхом визначення напрямів, де наша держава матиме пріоритети у світовому виробництві.

8. Зменшити собівартість виробничої продукції із забезпеченням високої якості за рахунок спеціалізації й концентрації виробництва. Як наслідок, модернізація та автоматизація всіх виробничих процесів, а це створення умов праці, що є сьогодні в країнах ЄС, зі сталою та високою заробітною платою.

9. Інтенсифікація машинобудівного виробництва всередині машинобудівного комплексу. Тобто випуск передової техніки з мінімальними витратами живої праці, а також інтенсифікація в галузях народного господарства, що ґрунтується на базі впровадження новітніх машин, устаткування, приладів і пристроїв, які випускаються машинобудівниками.

10. Розробити доступне, зрозуміле, стабільне податкове законодавство, адже якісне вдосконалення порядку оподаткування підприємств сприятиме зменшенню витрат часу й коштів суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку та сплату податків, а також спрощенню адміністративних процедур підготовки звітності. Тобто регулювання сучасних економічних відносин потребує гнучкої податкової політики, яка дала б змогу оптимально пов'язати інтереси держави з інтересами підприємництва, рядових платників податків.

Як приклад можна взяти податкову реформу Грузії: з двадцять одного виду податків, що існували в Грузії у 2003 році, залишилося всього шість причому з фіксованими ставками. Податкова система була радикально спрощена. Ставка соціального внеску знизилася з 33% до 20%, замість прогресивної ставки податку на прибуток фізичних осіб (на заробітну платню), яка сягала 20%, було запроваджено фіксовану ставку на півні 12%. ПДВ знизився з 20% до 18%, однак ставки податків на прибуток, майно, акцизи на алкоголь, нафтопродукти, тютюн та автомобілі, а також ставки митних зборів залишися без змін. Унаслідок цих змін у 2010 році режим оподаткування в Грузії визнаний як один із найбільш ліберальних у світі [8].

Також були запроваджені заходи з викорінення тіньового бізнесу. Зменшення податкових надходжень через зниження ставок оподаткування значною мірою компенсувалося за рахунок розширення податкової бази, посилення податкової дисципліни, а також жорсткіших заходів зі стягнення податків, включно з високими зборами та штрафами за недотримання податкового законодавства. Законодавчі зміни забезпечили ліквідацію більшості податкових пільг та, отже, допомогли запровадити єдині й рівні умови для бізнесу, а також розширили базу оподаткування, що вкрай необхідно для України. Наприклад, уряду нашої держави доцільно запровадити в сільському господарстві податок на гектар землі сільськогосподарських угідь.

11. На законодавчому рівні заборонити виводи коштів в офшори, створити умови для використання цих коштів у виробництві тієї продукції, яку ми імпортуємо. Ключ до українського добробуту й «деофшоризації» української економіки міститься у здатності світової спільноти зменшити вплив офшорів на глобальну економіку, а також у наявності незалежних журналістів-розслідувальників і незалежних правоохоронних органів у самій Україні. Ураховуючи вищезазначене, українська влада терміново мусить запровадити податок на виведений капітал замість податку на прибуток, який стане стимулом для бізнесу реінвестувати кошти у виробництво та розвиток. Це також має спростити правила оподаткування і процедуру адміністрування, покращити інвестиційний клімат у країні.

Висновки. Той факт, що українці настільки масово виїжджають за кордон, означає, що відбувається руйнування української економіки, адже в Україні не відкриваються нові підприємства, не створюються робочі місця, бо там скоро не буде кому працювати, якщо уряд нашої країни не буде стратегічно думати, як утримати величезний трудовий потенціал (ресурс) у вітчизняній економіці. Через масовий виїзд українців за кордон в Україні не розвиваються нові галузі, не впроваджуються інноваційні проекти. Натомість влада нічого не робить, щоб українці не їхали, а тільки стежить за фінансовими потоками. В Україні в основному це пов'язано з енергетикою – основою розвитку господарства, яка забезпечує технологічні процеси в промисловості. Справа в тому, що там узагалі нічого не контролюється, тільки додаються величезні монопольні тарифи як для населення, так і для промисловості. Можна сказати, що зараз уся економіка працює не на українця, а на енергетику. Ні освітня, ні медична, ні банківська система ефективно не працює, держава не страхує й не підтримує своїх громадян. Навіть якщо українець

працює в інноваційному секторі, в Україні в нього немає перспективи.

Тобто в країні, де руйнується економіка, не створюються якісні можливості для реалізації людини, немає соціального забезпечення з боку держави, активні люди, звісно, тікатимуть і надалі, адже відповідальна молодь за нестабільних умов у країні не має змоги народжувати дітей, купувати житло тощо. А тому, не маючи перспективи, люди виїжджають за кордон. Через це в Україні значно погіршуються демографічні пропорції, бо їдуть люди віком 20–44 роки, а натомість залишається старше покоління.

Отже, враховуючи досвід зарубіжних країн і внесені нами пропозиції щодо реалізації в Україні соціальних стандартів, завдяки яким українці будуть залишатися вдома, уряду нашої країни необхідно терміново провести міграційну реформу, головною метою якої буде повернення трудових мігрантів на Батьківщину шляхом підвищення рівня життя населення через:

– створення дієвого ефективного механізму регулювання рівня і структури доходів населення, орієнтованого на забезпечення в їхній структурі найбільшої питомої ваги в оплаті праці та прибутку;

– збалансований і постійний розвиток галузей спеціалізації економіки, інтенсифікацію господарства на основі впровадження інновацій, підвищення продуктивності праці;

– інтенсивний розвиток приватних підприємств;

– здійснення ефективних заходів щодо детінізації економіки.

Розглянуті питання дають змогу підсумувати, що в зарубіжних країнах є досить багатий досвід регулювання міграційних процесів. Необхідно творчо осмислити його й використовувати у вибудовуванні зваженої міграційної політики України.

Список літератури:

1. Міжнародні економічні відносини. Міжнародне регулювання міграційних процесів. *Електронна бібліотека підручників.* URL: http://www.info-library.com.ua/books-text-4417.html (дата звернення: 10.11.2018).

2. Міграційна стратегія Грузії на 2016–2020. URL: http://migration.commission.ge/files/migration_strategy_2016-2020.pdf (дата звернення: 20.02.2019).

3. В Грузии расширят помощь мигрантам, вернувшимся на родину. URL: https://sputnik-georgia.ru/society/20160302/230435249.html (дата звернення: 25.02.2019).

4. Грузинские мигранты все чаще возвращаются на родину. URL: https://sputnik-georgia.ru/georgia/20171218/238606962/gruzinskie-migranty-vse-chashhe-vozvrashhayutsya-na-rodinu.html (дата звернення: 05.03.2019).

5. Об утверждении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011–2020 годы): Постановление Правительства от 08.09.2011 № 655. URL: http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=340066&lang=2 (дата звернення: 07.03.2019).

6. Каждый лей, выделенный программой PARE 1+1, привлек 2,7 лея в экономику. URL: https://point.md/ru/novosti/ekonomika/kazhdij-lej-videlennij-programmoj-pare-11-privlek-27-leya-v-ekonomiku (дата звернення: 09.03.2018).

7. Програма «Доступне житло». Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву. URL: https://www.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/dostupne-zhytlo (дата звернення: 10.03.2019).

8. Реформи в Грузії 2004–2012 років: уроки для України. URL: https://lb.ua/blog/ivan_varchenko/283375_reformi_gruzii_20042012_rokiv.html (дата звернення: 10.03.2019).

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

В статье рассмотрены основные проблемы и аспекты государственного регулирования миграционных процессов на примере международного опыта Грузии и Молдовы. Охарактеризована оптимизация миграционной политики соседних стран, а также влияние нормативно-правовой политики на экономическую стратегию их развития. Проанализированы национальные стратегии миграционной политики стран ближнего зарубежья. На основе международного опыта соседних стран намечены пути совершенствования миграционной политики Украины. Разработаны меры предосторожности, сдерживающие факторы, которые смогут приостановить украинскую эмиграцию.

Ключевые слова: *миграция, миграционные процессы, реинтеграция, государственное регулирование международной миграции, механизмы государственного регулирования.*

INFLUENCE OF FACTORS OF THE UKRAINIAN LABOR MIGRATION ON THE WORLD MARKET OF WORK: MECHANISMS OF THEIR STATE SETTLEMENT

In article the main element global economic systems – the international labor market and the place of Ukraine in its system is considered. It is presented Classification of main factors which predetermine strengthening territorial migration the population and the main factors of mass emigration. The problems of migration processes caused by an economic crisis, unemployment, to the low standards of living of the population and political instability are considered. It is defined that the difference in compensation is a cardinal incentive. Are analysed unemployment rate of the population. Are designated a tendency to reduction of economically active population. Based on classification factors of migration processes it is developed conceptual model of state institutional mechanism of monitoring, control and analysis of migration processes in Ukraine.

Key words: *migration, migration processes, international labor market, labor migrant, state regulations of migration processes.*

Стаття надійшла до редакції 31 травня 2019 року

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/26

Федорова А.М.
Національний університет біоресурсів та природокористування України

КОНЦЕПЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглядається концепція взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Значну увагу приділено аналізу технології організації безпосередньої взаємодії населення та місцевих органів влади. Здійснювати ефективну взаємодію держава зможе за наявності більш простої системи проведення адміністративних процедур. Головна проблема полягає в тому, що держава повинна стати ближчою і доступнішою до громадян. Державна служба повинна бути більш оперативною, гнучкою, економічною і дієвою, спрацьованість технологій її взаємодії з громадськістю повинна вдосконалюватися.

Ключові слова: *публічна влада, громадськість, інститути громадянського суспільства, державна служба, суспільство.*

Постановка проблеми. Взаємодія органів публічної влади з населенням як взаємодія суб'єктів самоврядування – систематичні, регулярні дії партнерів, спрямовані один на одного, які мають на меті викликати певну реакцію з боку партнера. Органи влади очікують активності, уваги і покори від населення в різних сферах діяльності. Населення очікує забезпечення гідних умов життєдіяльності в декларованих владою межах. Ця взаємодія наповнена зв'язаними діями обох партнерів по відношенню один до одного, координовано і поновлювано, відрізняється стійкою зацікавленістю до відповідних дій партнера. За сучасних умов дослідження технологій взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою представлена в роботах Х. Арендт, М.Джонстона, Р. Клітгаарда, Г. Куріса, Д. Марінової, Дж. Ная, С. Роуз-Екерман, Ч. Тейлора, А. Хайденхаймера, А. Шайо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз концепції взаємодії органів публічної влади з громадськістю, аналіз технології організації безпосередньої взаємодії населення та місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія органів державної влади з населенням має спеціалізований, нормативно регульований характер. Воно може проявлятися не тільки у співпраці, але і в неприйнятті, наприклад, дій влади населенням. Органи місцевого самоврядування стають центром мережі взаємодій і здатні не лише впливати на багатьох, але і зберігати цю мережу як ціле, як систему. Ці органи наділені необхідними повноваженнями і престижем, що є наслідком встановлення, закріплення спеціалізованих взаємодій як правил і норм реалізації самоврядування [1].

Технології організації безпосередньої взаємодії населення та місцевих органів влади, в управлінні життям свого міста доволі різноманітні. Кожен із цих способів має свої специфічні особливості, переваги та недоліки, але будь-який із них може бути ініційований самими громадянами або об'єднаннями громадян. Чим частіше окремі громадяни вдаються до використання форм прямої демократії або для цього об'єднуються з іншими громадянами, тим швидше проходить процес становлення місцевого самоврядування і тим стійкішим стає місцеве співтовариство. Тому на деяких технологіях взаємодії громадян і місцевої влади необхідно зупинитися докладніше.

Місцевий референдум або голосування громадян з питань місцевого значення – це, за законом, вища форма народовладдя. У законодавстві записано, що рішення, прийняте на місцевому референдумі, не потребує затвердження будь-якими органами державної влади, державними посадовими особами або органами місцевого самоврядування. Такі рішення мають обов'язкову силу (вищу юридичну силу) і можуть бути скасовані тільки іншими референдумом. Місцевий референдум – складна і дорога процедура. Цим, мабуть, пояснюється те, що проводяться місцеві референдуми вкрай рідко. Тим не менш, необхідно проводити референдуми з найбільш важли-

вих для населення питань, щодо яких у громадян є різні думки, або коли рішення є настільки відповідальним, що органи місцевого самоврядування потребують прямої підтримки жителів [4].

Звернення та скарги населення як регулятор діяльності регіональних органів – політичний інститут, який є елементом історично сформованої структури прийняття рішень і визначає форми контролю за реалізацією прийнятих рішень [2], формує основну структуру прийняття та контролю рішень по всій владній ієрархічній вертикалі органів регіонального управління на чолі з центром.

Саме через інститут скарг окремі представники суспільства й організації значною мірою можуть здійснювати інституційні зміни відповідно до своїх інтересів. Чим більш розвинутий цей механізм, чим ширше можливості населення висловлювати свої скарги, чим краще налагоджені їх облік, контроль і виконання, тим ефективніше можуть здійснюватися в суспільстві перетворення.

У період соціальної трансформації українського суспільства в ході ринкових реформ відбувається істотне оновлення механізму скарг і звернень. Починають формуватися нові, більш ефективні канали для їх передачі. Це пов'язано зі збільшенням числа формальних і неформальних організацій, які починають використовуватися для цих цілей.

Наступною технологією взаємодії між владою і суспільством на регіональному рівні є громадські приймальні керівників регіональних виконавчих структур.

Важливою технологією взаємодії представників влади та місцевого населення є проведення регулярних зустрічей з населенням міста або регіону. Нині такій формі взаємодії влади і суспільства стало приділятися помітно більше уваги. Донедавна подібні зустрічі з населенням проводилися представниками органів різних гілок влади тільки перед виборами.

Найбільш гострі проблеми, які довго не вирішуються владою, можуть стати причиною масових виступів жителів: мітингів, походів, пікетувань та інших акцій. Найчастіше це проблеми зовсім не місцевого значення, наприклад, тривалі затримки виплати заробітної плати в бюджетних організаціях або мітинги на підтримку тих чи інших політичних сил у державі. Але бувають і проблеми місцеві: вимоги щодо посилення боротьби із злочинністю на території, проти забруднення навколишнього середовища, проти потурання місцевою владою поширенню наркоманії і т. д. [5].

Наймасовіша форма участі громадян у місцевому самоврядуванні – територіальне громадське самоврядування (далі – ТГС). Під територіальним громадським самоврядуванням розуміється самоорганізація громадян за місцем їх проживання на частині території для самостійного і під свою відповідальність здійснення власних ініціатив у питаннях місцевого значення. Ця форма виключно гнучка і максимально наближена до населення. Вона має ряд специфічних особливостей [5]:

– виникає тільки там, де є ініціатива громадян;

– відрізняється різноманіттям своїх рівнів (від сходової клітки до мікрорайону або селища);

– може існувати довгий час або зникати, коли результат досягнутий;

– може мати або не мати статусу юридичної особи і відповідну атрибутику – назву, статут, керівний орган (рада мікрорайону, квартальний комітет, старший будинку або під'їзду, староста сільській, вулиці і т. д.);

– може брати на себе кілька повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, або виконувати лише одну функцію.

Крім перерахованих вище технологій взаємодії влади з представниками суспільства, широко поширюються електронні форми і відповідні способи взаємодії в рамках реалізації на регіональному і державному рівні програми про петиції. В її рамках інтернет-портали органів державної влади та місцевого самоврядування призначені для виконання функції організації інтерактивної взаємодії з громадянами й організаціями, надаючи можливість звернення до уповноважених службовців для вирішення своїх питань, відстеження ходу виконання запитів.

Це переводить взаємодію суспільства і держави на новий рівень, оскільки замінює відвідування державних організацій, дзвінки по телефону і відправку паперових поштових повідомлень. Воно дозволяє розкрити процедури і процеси прийняття рішень органів влади, а також відповідальність конкретних осіб, що є елементом громадського контролю.

До основних функцій цієї технології взаємодії влади і населення належать [3]:

– облік, ідентифікація й авторизація людей, які звертаються;

– прийом аутентифікованих звернень за деякою сукупністю форм;

– визначення адресатів і передача звернень на обробку;

– доставка авторам повідомлень;

– перегляд історії звернень, у т. ч. підтримка зв'язків документів.

Робота зі зверненнями громадян за допомогою використання електронних комунікаційних каналів державних органів влади будується на тих же принципах, що і взаємодія систем різних відомств, тобто система роботи із зверненнями громадян також підключається до центру обміну документами для автоматичної передачі та реєстрації в уповноважених організаціях, отримання результатів в рамках програми.

Ще однією технологією взаємодії влади з населенням, можна назвати моніторинг засобів масової інформації. Більшість методів публічної консультації засновані на прямій взаємодії між органом влади і населенням. Це дозволяє отримати інформацію з перших рук, досліджувати думку людей, які безпосередньо стикаються з проблемою. Основним недоліком такого підходу є високі витрати на проведення публічних консультацій. Одним зі способів знизити витрати є перехід від дослідження громадської думки до дослідження матеріалів ЗМІ.

Оскільки ЗМІ відображають реальні проблеми, що відбуваються у жителів, аналіз повідомлень преси і телебачення дозволяє судити про ситуацію.

Для підвищення об'єктивності дослідження ЗМІ будується з використанням методу контент-аналізу. Дослідники регулярно відстежують всі інформаційні повідомлення у ЗМІ (преса, телебачення, радіо) і заносять потрібні повідомлення в базу даних. Після цього на основі бази даних підраховується кількість інформаційних повідомлень з тієї чи іншої теми.

На основі бази даних можна побудувати звіт, який містить, наприклад, найбільш згадувані теми. Такий звіт показує, яка ж проблема привертає увагу ЗМІ та громадськості – якщо на першому місці стоїть ЖКГ, причому оцінка журналіста негативна, то ясно, що щось не в порядку із ЖКГ.

Основною перевагою технології моніторингу є його простота і дешевизна. Так, для аналізу всіх інформаційних повідомлень місцевих телеканалів і газет достатньо однієї людини, від якої навіть не потрібно професійних знань і спеціальної кваліфікації.

Основним недоліком технології є те, що даний метод все ж націлений на ЗМІ, а не на громадян. А телеканалам і газетам властива вибірковість – у них є власники, які «налаштовують» ЗМІ належним чином; також телеканали вибирають для висвітлення ті теми, які будуть цікаві глядачам. Крім того, моніторинг здатний показати, де є проблема, але не описує, в чому власне вона полягає.

Роблячи висновок, можна сказати: здійснюючи подібну взаємодію, державна служба зможе за наявності більш простої системи проведення адміністративних процедур стане ближчою і доступнішою до громадян, в інтересах яких створена, відрізнятиметься більшою оперативністю, гнучкістю, економічністю і дієвістю, а також спрацьованістю технологій її взаємодії з громадськістю.

Взаємодія влади з громадськістю базується на ряді основоположних правил, найбільш важливими з яких є [6]:

– Постійно і систематично інформувати громадськість про їхню політику так, щоб ця інформація була доведена до кожного громадянина.

– Заходи структур зі зв'язків із громадськістю повинні складатися не з одиничних (і тому сприйманих нерідко як випадкові) заходів, а з системи взаємоузгоджених акцій.

– Завжди необхідно наполягати на правді та повній інформації. Довго зберігати придуманий імідж (діяльності, персони) неможливо.

– Якщо влада свідомо не включається в процес створення і закріплення зрозумілого і прийнятого громадськістю іміджу своєї діяльності, то імідж буде сформований стихійно, а значить, буде важко керованим або некерованим.

– Слід формулювати загальні цілі і не просто декларувати їх, а фактично доводити можливість їх реального досягнення.

– Повідомлення, спрямовані на громадськість, повинні робитися в простій і зрозумілій формі. Якщо повідомлення буде незрозуміле, воно не буде прийнято.

– Слід ставити реалістичні цілі і, наскільки можливо, виражати їх в конкретному кількісному відношенні.

– Зв'язки з громадськістю завжди повинні здійснюватися на високому етичному рівні, вони ніколи не повинні бути негативними.

– Заперечення не переконують тих, хто сумнівається. Набагато більше шансів налагодити співпрацю за допомогою конкретних переконливих фактів.

– Органи влади повинні прагнути надавати громадянам можливі варіанти альтернатив (і підводити рішення громадськості до найбільш раціонального варіанту з точки зору суспільних вигод у майбутньому).

– Необхідно відмовитися від прямого нав'язування рішень. Якщо пропонована міра занадто непопулярна, низкою публічних акцій особисто не зацікавлених в ній авторитетних людей довести її неминучість. Якщо довести не

вдається, слід знайти інший варіант рішення або почекати, поки громадська думка не «дозріє» до прийняття ідеї.

– З метою формування довіри до структур державної служби необхідно брати активну участь у відкритих обговореннях проблем.

Виконання перерахованих правил взаємодії влади з громадськістю дозволить розвивати громадянську самосвідомість і виховувати у людей активний інтерес до проблем місцевого самоврядування.

Формування образу (іміджу) як ключового спрямування в діяльності органів влади зі зв'язків з громадськістю. Одним із важливих аспектів загального сприйняття і оцінки будь-якого органу влади є враження, яке він справляє. Незалежно від бажань кого-небудь, імідж відіграє істотну роль в оцінці будь-якого соціального явища чи процесу. Імідж існує незалежно від того, хто над ним працює, і чи працюють над ним узагалі. Якщо не докладати зусиль для створення усвідомленого іміджу він складеться стихійно, не гарантуючи, що він буде адекватним і сприятливим. Тому можна вибирати не в площині «хочу імідж – не хочу імідж», а між керованим і некерованим іміджем. І формування сприятливого іміджу для органів влади – процес більш вигідний і менш трудомісткий, ніж виправлення спонтанно сформованого несприятливого образу.

Імідж – найбільш економний спосіб породження і розпізнавання складної соціальної дійсності. Відомий фахівець в області політичного іміджу Як приклад, лідери Радянського Союзу, починаючи з Брежнєва, а в ряді випадків і Хрущова, отримали імідж недалеких, ця система стала на шлях зникнення. Імідж створює політичні рухи і країни, він же приводить її в занепад.

Як правило, заходи по створенню іміджу владних структур не бувають одиничними, а є системою взаємоузгоджених акцій. Ці акції спрямовані на громадян, партнерів, опозиційних політиків, підняття престижу самої влади, як такої. Природно, що імідж владних структур формується, перш за все, адекватним освяченням і відображенням у ЗМІ через інші канали реальної діяльності цих структур. Водночас не можна упускати з виду і буденну сторону.

Своєчасне інформування і реакція на звернення громадян, створення сприятливої думки про діяльність владних структур є основним завданням, для формування позитивного іміджу владних структур.

Далекоглядність владних структур визначається їх здатністю запропонувати громадянам перспективні та ефективні програми вирішення найважливіших суспільно-значущих проблем, виробити чіткі цілі суспільного розвитку і механізми досягнення цих цілей. Для українських громадян дана функція державного управління завжди була і залишається однією з найважливіших. Якщо держава не здатна її реалізовувати на належному рівні, то вона сприймається більшістю населення як не повноцінна держава.

Ще один важливий критерій, який розташований приблизно в одній площині з поняттям «імідж», – престиж. М. Вебер визначив престиж як міру соціального статусу, яка дистанціює один статус від іншого і проявляється як фактор ієрархії будь-якого суспільства (поряд із власністю і владою). Для держслужби він має важливе функціональне значення, оскільки саме держслужбовці є реальними провідниками ідей державності на практиці. Від престижу державної служби значною мірою залежить не тільки її наповнюваність висококваліфікованими кадрами, а отже, і ефективність, але і довіру, повагу населення, то, як будуть сприйняті в громадській думці закони і приписи органів державної влади [6].

Престиж державної служби – ключовий показник ефективності та міцності державного управління.

Відправною точкою підвищення престижу державної служби в умовах реформування системи державного управління повинні стати не структури, а людина: мотиви і стимули, світоглядні позиції, духовність, морально-етичні якості, професійна етика.

Мабуть, належність державних службовців до однієї з владних еліт дає їм відчуття власної винятковості, сприяє формуванню високого рівня внутрішньокорпоративного престижу. Вона приваблива і для загальної маси, яка прагне хоча б наблизитися до престижних груп.

Цілісність іміджу органів влади складається з цілей, згідно з якими розробляється імідж; стратегії, принципів, ресурсів; іміджевих цінностей службовців і держави в цілому; корпоративного стилю, що передбачає єдині принципи оформлення колірних і графічних комбінацій, оформлення офісу, одягу персоналу; персонального іміджу президента, як джерела інформації про позиціонування держави і органів влади перед громадськістю.

Підкреслимо, що формування цілісного образу органів влади складне завдання. Вона реалізується, коли органи влади використовують безліч

каналів створення і трансляції образу. Насамперед, мова йде про вибудовування ефективних відносин зі ЗМІ, у т. ч. і електронними, через ресурси Інтернет, а також шляхом проведення прес-конференцій, розсилки довідкових і статистичних матеріалів і в інших формах. Ця діяльність покликана зміцнювати довіру громадян до владних структур, формувати їх сприятливий образ.

Висновки. Об'єктивна реальність, таким чином, свідчить про те, що роль інформації в процесах соціального управління з побудовою демократичного суспільства зростає і вимагає від органів влади більшої відкритості, постійної взаємодії з громадськістю з метою вироблення необхідних громадянам рішень і збалансованою щодо всіх суб'єктів і об'єктів управління інформаційною політикою.

Список літератури:

1. Очищення влади України. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: http://lustration.minjust.gov.ua/main/page/4/.
2. Підбережник Н.П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 36. С. 158–165.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-19/paran164#n164
4. Про запобігання і протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI . URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17.
5. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 / Міністерство Юстиції. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP091346.html.
6. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 . URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP000950.html.

КОНЦЕПЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

В статье рассматривается анализ концепции взаимодействия органов публичной власти с общественностью. Значительное внимание уделено анализу технологии организации непосредственного взаимодействия населения и местных органов власти. Осуществлять эффективное взаимодействие государство сможет при наличии более простой системы проведения административных процедур. Главная проблема заключается в том, что государство должно стать ближе и доступнее к гражданам. Государственная служба должна быть более оперативной, гибкой, экономичной и действенной, а также сработанность технологии ее взаимодействия с общественностью должна совершенствоваться.

Ключевые слова: *публичная власть, общественность, институты гражданского общества, государственная служба, общество.*

THE CONCEPT OF PUBLIC AUTHORITIES WITH THE PUBLIC INTERACTION

The article deals with the analysis of the concept of interaction of public authorities with the public. Considerable attention is paid to the analysis of the technology of direct interaction between the population and local authorities. The state will be able to carry out effective cooperation in the presence of a simpler system of administrative procedures. The main problem is that the state should become closer and more accessible to citizens. The public service must be faster, more flexible, more economical and more efficient, and the technology of its interaction with the public must be improved.

Key words: *public authority, public, civil society institutions, public service, society.*

УДК 351:002.9
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/27

Шмагун А.В.
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРИНЦИП МУЛЬТИПЛІКАТИВНОСТІ ЗНАННЄВОГО СПІЛКУВАННЯ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПІДГОТОВКА, ПЕРЕПІДГОТОВКА ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття розвиває напрям подальшого вдосконалення системи державного управління України. Вона присвячена виявленню, систематизації та характеристиці проблем підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління – принципу мультиплікативності знань. Висвітлює проблемні питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління – принципу мультиплікативності знань.

Ключові слова: *принцип мультиплікативності знань, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, державні службовці, державна служба, знаннєве спілкування, механізм, проблемні питання, розвиток, система державного управління.*

Постановка проблеми. Суспільне життя динамічного становлення нової моделі державного управління потребує від державного службовця постійного оновлення професійної компетентності.

Дуже важливим у методологічному контексті є виявлення принципів знаннєвого спілкування, тобто основних положень чи правил, що підтверджуються теорією і практикою та покладені в основу будь-яких планування, проектування та реалізації розвитку такого спілкування.

Знаннєве спілкування у системі державного управління – це передача інформації, яка відображає результати професійної пізнавальної діяльності людини у системі державного управління та забезпечує приріст професійних знань, у будь-якій формі від однієї особи (органу, установи, організації) до іншої (інших) безпосередньо або за допомогою засобів зв'язку будь-якого типу.

Механізми державного управління знаннєвим спілкуванням – це будь-які практичні способи, засоби, технології, інструменти, важелі, заходи, використовуючи які, органи державної влади впливають на відносини у суспільстві стосовно передавання інформації, що відображає приріст знань внаслідок професійної пізнавальної діяльності людини у системі державного управління, у будь-якій формі від однієї особи (органу, установи, організації) до іншої (інших) безпосередньо або за допомогою засобів зв'язку будь-якого типу.

Основним принципом у системі державного управління, безумовно, є принцип мультплікативності знань, відповідно до якого внаслідок знаннєвого спілкування відбувається приріст знань, які надалі використовуватимуться для створення нових знань.

Завжди в управлінській праці є важливими ті принципи, що прийняті за основу. Зазвичай фахівці дотримуються певних комплексів таких принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і методологічних питань розвитку механізму знаннєвого спілкування в системі державного управління – принципу мультиплікативності, а саме нормативно-правове забезпечення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні; визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань присвячені роботи у вітчизняній галузі науки державного управління: В. Бакуменка, В. Баштаника, Н. Бондарчук, О. Васильєвої, Н. Васильєвої, К. Ващенка, Г. Дмитренка, Т. Іванової, О. Карпенка, О. Кіктенко, С. Кравченка, М. Лахижи, Т. Маматової, О. Орлова, В. Писаренко, Т. Поспелової, О. Радченка, А. Рачинського, Є. Романенка, О. Руденко, В. Саламатова, С. Сороки, В. Степанова, І. Черленяка та ін.

Постановка завдання. Визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення,

принципів і методів знаннєвого спілкування, що призводять до приросту знань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для обґрунтованого та системного викладення матеріалу визначимо, що ми надалі будемо розуміти під підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління – принципу мультиплікативності, а саме нормативно-правове забезпечення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні; визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення, принципів і методів такого спілкування, що призводять до приросту знань, які використовуватимуться для створення нових знань [1].

Державний службовець – особа, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Правовий статус державного службовця виникає на основі законодавства у зв'язку із заміщення державної посади.

Діяльність державних службовців в Україні регулюється Законом України «Про державну службу». Прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення кадрового забезпечення органів державного управління, де значну увагу приділено створенню та функціонуванню системи професійного навчання державних службовців.

Відповідно до ст. 48 Закону України «Про державну службу» Державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно [4].

Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у т. ч. за кордоном.

З'ясовано, що фактично діяльність системи державного управління на всіх її напрямах і в усіх формах та методах її прояву призводить до приросту знань. За всіма цими напрямами, формами, методами є численні проблемні питання, які потребують свого вирішення. Ці проблем класифіковані нами на такі, що у системі державного управління впливають на: якість знаннєвого спілкування; реалізацію знаннєвого спілкування; доцільність знаннєвого спілкування. Для вирішення цих проблем нами запропонований комплекс науково-практичних рекомендацій, що представлений у певних класифікаційних групах і послідовності їх значущості та важливості за оцінками експертів [8].

Насамперед сформуємо науково-практичні рекомендації щодо групи проблем, які впливають на якість знаннєвого спілкування у системі державного управління, а саме необхідно: у межах діючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців передбачити навчальні програми та модулі, спрямовані на підготовку персоналу до знаннєвого спілкування; при здійсненні знаннєвого спілкування у системі державного управління необхідно дотримуватися чинних державних і галузевих стандартів, регламентів та інструкцій; сформувати самодостатню систему правового забезпечення знаннєвого спілкування у системі державного управління; для подолання проблеми недооцінювання ролі знаннєвого спілкування у системі державного управління необхідно систематично проводити інформаційно-роз'яснювальну й освітню роботу з її управлінським персоналом; забезпечувати управлінську діяльність у системі державного управління всією необхідною інформацією, оскільки її нестача може призвести до суттєвих помилок як при прийняття управлінських рішень, так і в процесах їх реалізації.

Далі визначимо науково-практичні рекомендації щодо групи проблем, які впливають на реалізацію знаннєвого спілкування у системі державного управління як засобу приросту знань, а саме, необхідно: не тільки чітко вибудовати систему приросту знань у системі державного управління, але й забезпечити її дієздатність, насамперед шляхом задіяння ефективних механізмів її реалізації (достатній фінансовий, документальний, технологічний та інформаційний супровід); забезпечити вирішення проблем інноваційної відсутності або несуттєвості, а також низької оперативності, щоб не допустити подальшого відставання вітчизняної системі державного управління від передових зарубіжних, зокрема європейських [10].

Тепер перейдемо до визначення науково-практичних рекомендацій щодо групи проблем,

які стосуються доцільності знаннєвого спілкування у системі державного управління як засобу приросту знань. Під доцільністю ми розуміємо обґрунтований рівень ефективності, тобто наявність факту переважання отриманого результату над витратами. При цьому необхідно: систематично використовувати всі можливі та доцільні його напрями, насамперед, стратегічне планування, прогнозування, форсайт, розроблення державної політики, державне регулювання, державно-цільове програмування, бюджетування, нормативно-правовий та інформаційно-аналітичний механізми, зростання людського потенціалу і матеріально-технічної бази державного управління, їх концептуального забезпечення; підвищити ефективність системи контролю приросту знань, починаючи з розроблення відповідної концепції; підняти рівень обґрунтованості отриманих знань, які мають бути не тільки новими, але й корисними та інформаційно ємкими для суспільства та державного управління; звести до обґрунтованого мінімуму обмеженість доступу до знаннєвого спілкування, яка, на жаль, лише посилилася після прийняття в Україні державних нормативно-правових актів у цій сфері, особливо щодо встановлення порядку її отримання від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, установ та організацій; підвищити ефективність знаннєвого спілкування у системі державного управління, а відтак і підвищити ефективність приросту знань шляхом вдосконалення його напрямів, видів, форм, методів, принципів, механізмів забезпечення тощо [9].

Положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентові України – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України.

Керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу, забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, необхідні для забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців, у підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки.

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності.

Керівник державної служби забезпечує професійне навчання державних службовців, вперше призначених на посаду державної служби, протягом року з дня їх призначення.

На строк професійного навчання за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

З метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства.

На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

У державних органах із метою ознайомлення з функціонуванням державної служби може здійснюватися стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, строком до шести місяців у порядку, визначеному керівником державної служби.

Порядок стажування державних службовців визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [4].

Згідно зі ст. 49 Закону України «Про державну службу» державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності, разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник і затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні квалі-

фікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби.

У відповідності до Постанови КМУ № 564 від 07 липня 2010 р. «Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування»система підготовки, спеціалізаці та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – система підготовки) створюється з метою задоволення потреби центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших органів і організацій, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» (3723-12) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2493-14) (далі – органи, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» (3723-12) та «Про службу в органах місцевого самоврядування») (2493-14), у високопрофесійних і висококультурних працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, впроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам.

До системи підготовки належать: Національна академія державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»; центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; заклади післядипломної освіти.

Згідно з п. 8 згаданої Постанови підвищення кваліфікації державних службовців посадових осіб місцевого самоврядування є безперервним процесом і здійснюється за такими видами:

– навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації;

– тематичні постійно діючі семінари;

– спеціалізовані короткострокові навчальні курси;

– тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги;

– стажування в органах, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» (3723-12) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2493-14), а також за кордоном; самостійне навчання (самоосвіта);

– щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» (для державних службовців).

– Строк і форма підвищення кваліфікації визначаються органом, у якому працює державний службовець чи посадова особа місцевого самоврядування, залежно від сфери їх діяльності. При цьому строк підвищення кваліфікації з відривом від служби і збереженням заробітної плати (грошового забезпечення) не повинен перевищувати чотирьох тижнів (за погодженням з Кабінетом Міністрів України, як виняток, – двох місяців), без відриву від служби – шести місяців, для військовослужбовців, поліцейських – 90 календарних днів (за умови відшкодування фінансових витрат стороною, що приймає, та за рішенням Віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу функціональних обов'язків – 18 місяців).

Тренінги для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», організовує і проводить Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 536 [12].

Отже, законодавча база з питань підготовки та підвищення кваліфікації вищих державних службовців в Україні є недосконалою. Недосконалість законодавчої бази з цього питання призводить до безсистемного напрацювання нормативно-правових актів [11].

Висновки. У темі висвітлені проблемні питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління, а саме визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконалення, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань.

Підготовка магістрів публічного управління та адміністрування здійснюється за відповідними освітньо-професійними програмами і передбачає поглиблену правову, економічну, політологічну, управлінську, соціально-гуманітарну, психолого-педагогічну, фахову та інші види підготовки, необхідні для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється чинність Закону «Про державну службу».

Підводячи підсумок щодо завдання подолання проблемності знаннєвого спілкування у системі

державного управління як засобу приросту знань доцільно підняти його вирішення на державний рівень і запропонувати розробити та прийняти нормативно-правовий акт, що визначає концептуальні засади забезпечення приросту знань у системі державного управління України або, іншими словами, концептуальні засади забезпечення зростання інституційної пам'яті вітчизняного державного управління. Саме останній аспект потребує подальшого дослідження й обґрунтування і може бути покладений в основу розвитку системи державного управління на всіх її рівнях.

На основі проведеного дослідження доцільно запропонувати наступні рекомендації, щодо формування сучасної системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: створити нову систему підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечить зростання ефективності державного управління; оптимізувати мережу навчальних закладів Системи підвищення кваліфікації, реалізувати потребу і обсяг підвищення кваліфікації державних службовців; впровадити інноваційні форми та види підвищення кваліфікації для державних службовців, що сприятиме кваліфікованому здійсненню ними своїх повноважень та виконанню покладених на них обов'язків; удосконалити роботу навчальних закладів Системи підвищення кваліфікації; сформувати та закріпити через програми підвищення кваліфікації державних службовців такі демократичні цінності як: активна участь у житті суспільства, патріотизм, лідерство, відповідальність, толерантність, гуманізм, соціальне партнерство; забезпечити цільове використання бюджетних коштів, виділених для організації підвищення кваліфікації державних службовців.

Список літератури:

1. Бакуменко В.Д. Державне управління: Словник-довідник. Вид-во УАДУ, 2002. 2008с.
2. Иванова Е.О. Компетентностный подход в соотношении со знаниево-ориентированным и культурологическим. *Интернет-журнал «Эйдос»*. 2007. 30 сентября. URL: http://www.eidos.ru/journal/2007/0930-23.htm (дата звернення: 02.04.2019).
3. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2984-14/print1375188207309393 (дата звернення: 01.04.2019).
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/889-8 (дата звернення: 01.04.2019).
5. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 03 березня 2016 р. № 48, зареєстровано в Мін'юсті 23 березня 2016 р. за № 439/28569. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16 (дата звернення: 02.04.2019).
6. Пушкарёв Ю. Знаниевая парадигма в общественном развитии: основные концепции. *Вестник Новосибирского государственного педагогического университета.* 2015. № 3. С. 55–62. URL: http://dx.doi.org/10.15293/2226-3365.1503.05 (дата звернення: 03.04.2019).
7. Сухорукова А.В. От знаниевого подхода к компетентностному. URL: http://aspirantura-olimpiada.narod.ru/index/0-75 (дата звернення: 03.04.2019).
8. Шмагун А.В. Система принципів знаннєвого спілкування у системі державного управління. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щорічної всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнародною участю, присвяченої 100-річчю державної служби в Україні, Київ, 25 травня 2018 р. Київ : НАДУ, 2018. Т. 1. С. 114–116.
9. Шмагун А.В. Загальні проблемні питання розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління. *Сучасний рух науки* : матеріали міжн. наук.-практ. інтернет-конференції, Дніпро, 28–29 червня 2018 р. Дніпро : Міжнародний електронний науково-практичний журнал «WayScience», 2018. С. 528–533.
10. Шмагун А.В. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців у системі державного управління: як одна із форм знаннєвого спілкування. *Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю, Київ, 07–08 вересня 2018 р. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. С. 492–495.
11. Шмагун А.В. Приріст нових знань у проведенні комунікативних заходів, як запорука високого рівня професійної компетентності державних службовців. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід* : матеріали всеукр.наук.-практ. конф. за міжнародною участю, Одеса, 26 жовтня 2018 р. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 399–400.
12. Шмагун А.В. Неефективність державного фінансового контролю щодо розвитку приросту знань у системі публічного управління. *II International Scientific Conference Anti-Crisis Management: State, Region, Enterprise* : Conference Proceedings, Le Mans, November 23th, 2018. France : Baltija Pablishing, 2018. Part I. P. 11–13.

ПРИНЦИП МУЛЬТИПЛИКАТИВНОСТИ ЗНАНИЕВОГО ОБЩЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОДГОТОВКА, ПЕРЕПОДГОТОВКА И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Данная статья развивает направление дальнейшего совершенствования системы государственного управления Украины. Она посвящена выявлению, систематизации и характеристике проблем подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на основе развития механизма знаниевого общения в системе государственного управления – принципа мультипликативности знаний. Освещает проблемные вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на основе развития механизма знаниевого общения в системе государственного управления – принципа мультипликативности знаний.

Ключевые слова: *принцип мультипликативности знаний, подготовка, переподготовка, повышение квалификации, государственные служащие, государственная служба, знаниевое общение, механизм, проблемные вопросы, развитие, система государственного управления.*

PRINCIPLE OF MULTIPLICATIVITY OF KNOWLEDGE COMMUNICATION IN THE SYSTEM PUBLIC ADMINISTRATION: PREPARATION, PRE-PREPARATION AND IMPROVEMENT OF QUALIFICATION OF PUBLIC OFFICIALS

This article develops the direction of further improvement of the system of public administration of Ukraine. It is devoted to the identification, systematization and characterization of problems of training, retraining and advanced training of civil servants on the basis of the development of the mechanism of knowledge communication in the system of public administration – the principle of multiplicity of knowledge. It covers issues of training, retraining and qualification improvement of civil servants on the basis of the development of a mechanism of knowledge communication in the system of public administration – the principle of multiplicity of knowledge.

Key words: *multiplicative principle of knowledge, training, retraining, advanced training, civil servants, civil service, knowledge communication mechanism, problems, development, public administration.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35:352.07:574 (477):504.05
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/28

Малекі О.А.
Національна академія державного управління при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ЕКОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ УРБАНІСТИЧНИХ ТЕРИТОРІЙ

Екологія є невіддільним складником розбудови української незалежності. Україна має стати не лише соціальною, демократичною та правовою державою, а й одночасно і державою екологічною. Екологічні проблеми урбанізованих територій України не є чимось ексклюзивним для нашої держави, а мають глобальний характер. Метою статті є розробка науково-обґрунтованих рекомендацій по запровадженню новітнього методологічного підходу щодо розроблення концептуальних засад екологічної реабілітації урбанізованих територій. У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень екологічна реабілітація урбаністичного середовища стає дієвим механізмом регулювання територіального розвитку.

Ключові слова: *екологія, урбанізація, території, реабілітація, розвиток.*

Постановка проблеми. Незважаючи на невщухаючу збройну агресію на Сході України з боку Російської Федерації та анексію Кримського півострова, проблема екологічної безпеки для нашої держави має глобальний характер і залишається спадковим наріжним каменем нинішнього етапу українського державотворення. За експертними оцінками, нам не вдалося і у найближчий перспективі не вдасться забезпечити належний стан екологічної безпеки, який визначається законодавством України як «стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів» [2, ст. 50].

Розбудова української незалежності є проблемою досить непростою і багатоаспектною. І якщо такі традиційні компоненти державотворення, як економічні, політичні, соціальні, духовні – певним чином усвідомлюються та реалізуються, то такий важливий для сучасної України аспект, як екологічний – є швидше бажаним, ніж дійсним. І це є проблемою, адже держава, що пережила Чорнобиль, має надавати питанням екології статус безумовної пріоритетності [6, с. 25].

Здатність надзвичайно швидкого реагування на усі виклики часу, що з'являються у навколишньому світі, є тією особливістю, завдяки якій великі міста виступають визначальними майданчиками розвитку, де всі соціальні й економічні реформи відбуваються набагато швидше, ніж на інших територіях. Саме у великих конгломераціях концентруються не лише висококваліфіковані людські ресурси, але й люди без спеціальності, які шукають будь-яку роботу. Внаслідок надмірної концентрації населення та відсутності обґрунтованих регулятивних механізмів виникають проблеми, що спричиняють погіршення якості життєвого середовища.

Концентрація процесів і функцій, пов'язаних із розвитком великих міст, традиційно призводить до надмірного розвитку їхніх конгломерацій, виникає потреба в нових територіях, що зумовлює необхідність розширення інфраструктур соціального забезпечення, комунально-побутового обслуговування та розвитку екологічної інфраструктури.

Створення нової системи управління на місцях повинно, насамперед, спиратися на розуміння того, що соціально-екологічна система, по-перше, має складну структуру, по-друге, її складові елементи вимагають задля свого управління розробки специфічних механізмів, третє, усі ці механізми мають бути взаємно узгодженими.

Задля забезпечення оптимального розвитку великих міст у найближчому майбутньому треба максимально врахувати наявні наукові знання,

зокрема в галузі публічного управління, як комплексні, найбільш інтегровані й синтезовані, що відображають складну, неоднорідну природу міст з їхньою історичною спадщиною і традиціями. Важливим орієнтиром в цьому повинна стати спрямованість наукових знань на збереження не лише природної, а й поєднаної з нею історичної, етнокультурної, рекреаційної, морально-духовної, архітектурно-мистецької, наукової спадщини та збагачення її осучасненою складовою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Достатня велика загальна кількість наукових публікацій з проблем ролі та місця органів місцевої влади в системі забезпечення екологічної безпеки великих міст обумовлюється, насамперед, визначальною роллю екологічної політики щодо забезпечення екологічних потреб людини, створення передумов сталого екологічного і соціального розвитку країни, а також – об'єктивною потребою у більш глибоких та різнопланових дослідженнях із зазначеної проблематики.

Вагомий внесок у вивчення різних аспектів публічного управління, пов'язаного з екологічною проблематикою, охороною довкілля, зробили С. Алексєєв, В. Андрейцев, В. Вернадський, Т. Гардашук, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Дьомкін, Т. Іванова, А. Качинський, М. Кисельов, М. Корецький, Ю. Лебединський, В. Овчинніков, І. Потравний, М. Реймерс, А. Степаненко, Ю. Шемшученко та ін. У їхніх працях досліджується широкий спектр еколого-економічних проблем на державному і регіональному рівнях.

Особливе методологічне значення мають дослідження таких вчених екологів, як: Т. Бокач, Н. Данілова, В. Кучерявий, Н. Маслов, а також урбаністів: Ю. Білоконя, М. Бевза, В. Вадімова, М. Габреля, М. Дьоміна, Г. Лаврика, А. Осітнянка, Б. Павлишина, В. Тимохіна та інших. Проте складність і багатогранність питань, пов'язаних з екологічною реабілітацією урбаністичного середовища України, а також проблеми поєднання зусиль різних гілок влади у цій царині, зумовлює необхідність подальших досліджень.

Проблеми урбанізованих територій також були об'єктом дослідження таких відомих фахівців з галузі екологічної безпеки, як: А. Бедрій, В. Боков, О. Власюк, В. Горбулін, В. Горлинський, І. Залеський, Д. Зеркалов, С. Іванюта, М. Клименко, В. Крисаченко, Е. Лібанова, А. Лущик, Г. Хміль тощо.

Проведений аналіз стану наукової розробленості проблем екологічної політики в Україні дозволяє зробити висновок, що, загалом, українськими вченими вже створено серйозне підґрунтя задля їхнього системного науково-експертного вивчення. Проте, ще досить великий пласт прикладних (поточних) проблем людської життєдіяльності у великих міських конгломераціях потребують фахового наукового супроводу. Існує реальна потреба в узагальненні нових факторів щодо екологічної політики у великих містах України, передусім у контексті процесів демократизації та підвищення ролі органів місцевої влади у збереженні довкілля.

Постановка завдання. Метою статті є розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій щодо розроблення концептуальних засад екологічної реабілітації урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нинішній етап українського державотворення, пов'язаний з гострою необхідністю захисту власного суверенітету та нагальною потребою в активізації внутрішнього потенціалу ринкових реформ, потребує вироблення принципово нових ефективних механізмів регулювання містобудівного розвитку територій не лише на державному, а й на регіональному рівні. Неналежна увага центральних органів виконавчої влади до української регіональної специфіки та ігнорування особливостей розвитку окремих територій призводить до дестабілізуючих соціально-економічних наслідків, які безпосередньо впливають на розвиток кризових явищ в соціально-економічному, політичному та культурному житті не лише окремих місцевих громад, а й в цілому в державі.

Виконання державних програм соціально-економічного розвитку безпосередньо пов'язано з екологічною реабілітацією урбаністичного середовища. Результати аналізу свідчать про те, що ці програми не реалізуються у повному обсязі саме через недостатньо чітку координацію дій центральних і місцевих органів влади в царині екології. Відповідно, екологічна криза урбаністичних просторів унеможливлює повноцінну соціально-економічну діяльність за багатьма напрямами [7].

Сталий розвиток населених пунктів, зокрема великих урбанізованих територій, повинен передбачати соціальний, економічний і екологічний збалансований розвиток українських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення

соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [3].

Сьогодні одним із напрямів екологічної реабілітації урбанізованих територій виступає обґрунтування й розробка нових управлінських підходів щодо екологічної реабілітації архітектурного середовища міста та розвиток оптимізаційних проектів містобудівного простору в нових геополітичних і соціально-економічних умовах України. У цьому випадку поняття «реабілітація» поєднує дії з управління територією з відновленням втрачених функцій урбаністичного середовища, його образних і просторових характеристик. Урбанізовані території є частиною середовища життєдіяльності, їхній розвиток невіддільний від загальних закономірностей, властивих цьому поняттю. Поняття середовище міцно увійшло в науковий і повсякденний обіг, позначаючи собою різноманіття уявлень про наше буття.

Середовище, що оточує людину, являє собою складне поєднання неорганічних та органічних просторів, які одночасно виділяють у межах цих понять інші середовища як об'єктно-предметні свідчення різноманітності та складності життєдіяльності міських конгломерацій. Зміна фізичних характеристик міста, розширення міських просторів і предметного світу, збільшення щільності населення, інтенсифікація внутрішньоміських зв'язків має для мешканців сучасного мегаполісу важливі психологічні, соціальні та культурні наслідки. Планування міста, його забудова, архітектура, природно-кліматичні умови, історично-культурні традиції – складають істотні елементи життєдіяльності городян і визначають специфіку системи управління мегаполісом, характер пересування людей і товарів, водопостачання тощо [4, с. 140].

Екологічні проблеми урбанізованих територій України не є чимось ексклюзивним для нашої держави, а мають глобальний характер. Шум, бруд, пилюка – невід'ємні атрибути життя великих міських конгломерації. А відтак, будівництво очисних споруд, раціональне планування міст, так само як і рятування від міського шуму – це проблеми не лише технічні, а й, насамперед, соціально-економічні, в основі яких лежить концепція розвитку людини, усвідомлення зв'язку між середовищем життєдіяльності і людськими якостями. Згідно з прогнозами, до 2025 р. жителями міст будуть 8 з кожних 10 мешканців планети. Утвердилася стійка тенденція до переміщення людей до великих міст із населенням понад 1 млн. жителів, а ці міста здійснюють найбільш інтенсивний тиск на природу. До 2025 р. у таких містах буде проживати 55–65 % населення нашої планети.

Проблему стійкості природно-антропогенних систем можна вирішувати двома стратегічними напрямами. Перший напрям – створення сприятливого соціального мікроклімату в самому місті, що передбачає такі завдання:

– забезпечити різноманітність можливостей у виборі робочих місць, які відповідають потребам та вибору людей;

– задовольнити зростаючі потреби в житлі та стратегічно орієнтувати будівництво на особливості етнічних вимог людей різних національностей;

– гарантувати широкий набір високоякісних послуг, включаючи медичне обслуговування та освіту;

– розширити спектр установ дозвілля та відпочинку;

– забезпечити зручні транспортні зв'язки в межах міста і агломерацій.

Інший напрям проблем стійкості природно-антропогенних систем пов'язаний з містобудівною екологією, а саме взаємодія населених пунктів з навколишнім природним середовищем. До розгляду залучаються все більші території, здатні підтримати екологічний баланс. Залежно від їх величини ці проблеми вивчаються на різних рівнях: повної, умовної і відносної рівноваги. Його критерієм є екологічна ємність території, тобто здатність поглинати зовнішні речовини та енергію без істотної зміни параметрів навколишнього середовища. Одним із факторів, на яких базується градації антропоприродних систем, прийнято щільність населення.

Екологічна рівновага у східних областях України забезпечується на територіях із щільністю не більше 60 чол./км^2. Вважається, що в системі розселення з такою щільністю забезпечується досить збалансоване співвідношення між природою, урбанізованим середовищем і технікою. Однак впливають й інші фактори, наприклад, клімат, гідрологічна й біосферна ситуації. Так, за зазначеної вище щільності ліси повинні займати не менше 30% площі.

Умовна екологічна рівновага створюється, коли природні ресурси природно відтворюються, але не повною мірою. Це характерно для урбанізованих територій зі щільністю населення не вище 100 чол./км^2 та лісистістю 20–30%. Відносної екологічної рівноваги в середній смузі країни

можна досягти в тих випадках, коли урбанізована територія є навантаженою в межах допустимих впливів, але повне відтворення компонентів природного середовища не забезпечується. Тоді геота біохімічна рівновага частково порушується, оскільки ландшафти не здатні повністю нейтралізувати забруднення середовища. Однак природне середовище не деградує. Зберігається стійка взаємодія елементів екосистеми. Однозначної відповіді на проблему демографічної ємності розглянутих територій поки немає. Містобудівники всього світу намагаються її розв'язати. Наприклад, німецькі планувальники вважають, що щільність населення може бути доведена до 100–150 чол./км^2, а японські дійшли висновку, що це не межа і її можна збільшити на 30–40 % і довести до 140 – 210 чол./км^2 [5, с. 68].

Важливим кроком за напрямом оптимізації регулювання розвитку урбанізованих територій стало введення поняття «міського середовища проживання» (далі – МСП). У концепції стійкого розвитку міст, проголошеній ООН, поняття МСП не обмежується екологічними аспектами взаємодії людини й природи. Місто розглядають як цілісний антропоприродний комплекс, де суспільством повинні бути забезпечені й збережені для нащадків оптимальні умови існування. Визначено вузлові проблеми стійкого розвитку міст. Одна з них – довготермінове планування економічної, виробничої та господарської діяльності. Існує потреба в розвитку містоутворюючої бази зі створенням різноманітних місць праці. При визначенні складу виробництв варто враховувати сформовані в управлінській сфері стереотипні рішення. Наприклад, треба задіяти у виробництві та господарстві людські ресурси відповідно до регіональних демографічних і трудових особливостей і кваліфікації [1, с. 11].

Не менш важлива проблема формування містобудівної бази пов'язана з екологічною безпекою середовища проживання. Необхідне впровадження в усі виробництва ресурсозберігаючих, мало- і безвідхідних технологій. Потрібно вдосконалювати й будувати споруди очищення і утилізації твердих і рідких відходів.

Також є проблема раціонального розвитку інженерних інфраструктур життєзабезпечення міста. Мета функціонування цих структур полягає у задоволенні потреб населення такими ресурсами, як: чиста вода, електрика, телефонія й Інтернет тощо. До систем інженерної інфраструктури також відноситься й транспортна. Необхідне постійне покращення транспортного обслуговування мешканців шляхом реконструкції існуючої вулично-дорожньої мережі, удосконалення організації міського руху та зв'язків із зовнішнім транспортом.

Серед складного комплексу компонентів навколишнього середовища міста можна виділити такі дві основні групи:

– природні (геологічна будова, рельєф, клімат, вода, ґрунт, рослинність, тваринний світ);

– штучно створені людиною компоненти (шум, вібрація, електромагнітні випромінювання та ін.).

Концепція екологічної реабілітації урбаністичного середовища повинна стати частиною загальної територіальної концепції розвитку. Концепція розвитку урбанізованих територій, об'єднаних в агломерацію, передбачає створення такої моделі урбаністичного розвитку, яка б передбачала формування такого державно-муніципального механізму, який працює над конкретними проблемами в певний часовий період.

Загальна схема регулювання урбоекологічних процесів повинна мати таку Дорожню карту:

На першому етапі «ідею» розвитку територій (екологічні документи, що містять розробку таких стадій: концепції, схеми районного планування, генеральних планів тощо, зрозуміло, на основі наукових досліджень і даних містобудівного кадастру).

На другому етапі – «економіку» тобто розрахунки, які обґрунтовують архітектурну ідею, коригують або доповнюють її з урахуванням подальшої експлуатації реалізованих систем, інвестиційні проекти, бізнес плани.

На третьому етапі відбувається «реалізація» ідей. Сюди входить цілий комплекс дій юридичного і правового характеру, землевпорядкування та облік територіальних ресурсів, перетворення і формування інженерної інфраструктури (що відстає у розвитку на десять років) тощо.

Кожен елемент моделі управління сучасним урбанізованим простором має свій перелік функцій, об'єктивно впроваджених у свою підсистему. Наприклад, проектний процес або процес розробки «ідеї» складається з трьох стадій. Концепція – перша стадія безперервного системного урбоекологічного проектування, яка визначає основні орієнтири урбаністичної політики з головних питань розвитку урбанізованих територій (агломерації), що включає: чисельність населення; рівень його життєзабезпечення; обсяг і структуру житлового будівництва; планувальну структуру магістральної вулично-дорожньої мережі; рівень автомобілізації; рівень забезпечення об'єктами соціальної та інженерно-транспортної інфра-

структури; екологічну безпеку; перспективи зміни меж населених пунктів.

Концепція розробляється на основі виявлених проблем життєдіяльності окремих територій і після затвердження сесією обласної ради або ради відповідного рівня стає завданням на розробку схеми районного планування.

Схема районного планування – друга стадія безперервного автоматизованого урбоекологічного проектування, результатом якої є проектні пропозиції з вирішення основних положень та орієнтирів регіональної політики з головних питань життєдіяльності урбанізованих територій, як першочергових, так і на перспективу.

Генеральний план, до якого входять план детального планування та схема зонування, – третя стадія безперервного урбоекологічного проектування, яка містить розробку рішення з функціонального та об'ємнопросторового зонування території поселень і на їх основі розробляється система регулятивних та обов'язкових заходів [8, с. 42–43].

Із метою забезпечення комплексного розв'язання проблем містобудування, врахування державних та місцевих інтересів у процесі забудови населених пунктів, а також започаткування процесу екологічної реабілітації урбанізованих територій, необхідно:

– удосконалити планування та забудову територій, забезпечити раціональне використання природних, матеріальних та енергетичних ресурсів;

– здійснити заходи щодо резервування територій для житлового будівництва, інших державних і громадських потреб, налагодити дієвий контроль за додержанням встановлених умов їх використання, а також створенням раціональної інженерної і транспортної інфраструктури;

– забезпечити реконструкцію та реставрацію історичних будівель, належну охорону і збереження пам'яток історико-культурної спадщини, а також природного ландшафту;

– сприяти розв'язанню житлової проблеми шляхом використання різних не заборонених законодавством джерел фінансування;

– вдосконалити систему розроблення і коригування містобудівної документації щодо територій та населених пунктів, розроблення правил забудови населених пунктів, передусім для територій, на яких розташовані пам'ятки історії та культури;

– забезпечити неухильне дотримання затверджених генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації під час вибору, вилучення (викупу) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб;

– запровадити дієву систему заходів щодо захисту життєвого середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;

– забезпечити ефективний державний контроль за дотриманням містобудівного законодавства, державних стандартів, норм і правил під час здійснення містобудівної діяльності;

– запровадити постійне ведення містобудівного кадастру населених пунктів.

Висновки. У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень екологічна реабілітація урбаністичного середовища стає одним із ключових механізмів публічного управління. Екологічна реабілітація набуває рис ключової ланки механізму державного регулювання. Проте є проблеми регулювання розвитку територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною забрудненістю та розвинутою урбанізованістю територій країни. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю місцевої громади й фактичною компетенцією органів виконавчої влади по розміщенню нових стратегічних промислових підприємств. У сучасних умовах глобальної перебудови світової економіки та всіх сторін життя планети, коли концепція сталого розвитку стає парадигмою в процесах планування, головною метою управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, гармонізація майнових відносин, демократизація управління. Успішна співпраця державних і місцевих органів управління в царині екології забезпечить інтеграцію держави в європейські структури.

Список літератури:

1. Будущее, которого мы хотим. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 66/288. NY: UN Distr.: General. 11.09.2012. 68 с. URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf? OpenElement (дата звернення: 15.05.2019).

2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12 (дата звернення: 13.05.2019).

3. Концепція сталого розвитку населених пунктів. Схвалено Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14/print (дата звернення: 15.05.2019).

4. Кучерявий В.А. Природная середа города. Львов : Изд-во при Львов. ун-те ИО «Вища школа», 1984. 144 с.

5. Маслов Н.В. Градостроительная екологія : учеб. пос. для строит. вузов / под. ред. М.С. Шумилова. Москва : Высш. шк., 2003. 284 с.

6. Хилько М.І. Екологічна безпека України: навч. посібник. Київ, 2017. 266 с.

7. Шкодовский Ю.М. Екологічна реабілітація урбаністичного середовища як механізм державного регулювання розвитку територій. Державне будівництво. 2011. № 1. С. 35–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_50 (дата звернення: 15.05.2019).

8. Шкодовский Ю.М. Методологічні основи екологічної реабілітації архітектурного середовища: підручник. Харків : ХНУБА, 2012. 250 с.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Экология выступает неотъемлемой частью построения украинской независимости. Украина должна стать не только социальным, демократическим и правовым государством, но и государством экологическим. Экологические проблемы урбанизированных территорий Украины не являются чем-то исключительным для нашего государства, а имеют глобальный характер. Целью статьи есть разработка научных рекомендаций по внедрению современного методологического подхода, касающегося разработки концептуальных принципов экологической реабилитации урбанизированных территорий. В современных условиях глубоких рыночных преобразований экологическая реабилитация городской среды становится эффективным механизмом регулирования территориального развития.

Ключевые слова: *экология, урбанизация, территории, реабилитация, развитие.*

CONCEPTUAL APPROACHES TO ECOLOGICAL REHABILITATION OF URBANIZED AREAS

Ecology is an integral part of building Ukrainian independence. Ukraine should become not only a social, democratic and legal state, but also an environmental state. Ecological problems of the urbanized territories of Ukraine are not something exceptional for our state, but have a global character. The purpose of the article is development of scientific recommendations on introduction of modern methodological approach concerning development of conceptual principles of ecological rehabilitation of urbanized territories. In modern conditions of deep market transformations ecological rehabilitation of the urban environment becomes an effective mechanism of regulation of territorial development.

Key words: *ecology, urbanization, territories, rehabilitation, development.*

УДК 353.5
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/29

Мурзіна Т.А.
Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У статті розглянуто шляхи вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування європейських країн (Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія та Словенія). Установлено, що кожна з наведених як приклад європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування. Визначено, що існує кілька підходів до організації самоврядування залежно від взаємовідносин із державною владою й обсягу покладених на нього повноважень. Виділено найбільш визначальні підходи – моделі місцевої автономії й децентралізації. Проаналізовано особливості формування органів місцевого самоврядування, особливості збереження демократії, питання реформи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, відносини між центральною та місцевою системами влади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи державної влади, муніципальні органи влади, принцип субсидіарності, Західна Європа, Північна Європа, Швеція, Швейцарія, Норвегія, Чехія, Словенія.*

Постановка проблеми. У сучасній європейській цивілізаційній традиції вважається, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного ладу. Ця теза закріплена в Європейській хартії місцевого самоврядування, серед підписантів якої значиться й Україна.

З другої половини XX століття в державах Східної Європи, як мінімум двічі, відбулися найбільші зміни в усіх сферах суспільного життя, включаючи реформи в галузі державного будівництва, зокрема в системі органів публічної влади. Важливе місце серед них посідає реорганізація влади на місцях, яка пов'язана насамперед із відмовою від інституту місцевого самоврядування в так званий соціалістичний період, а потім із відродженням цього інституту після зміни політичних режимів у колишніх країнах «народної демократії» на межі 1980–1990-х років XX століття.

Місцеве самоврядування й місцеве управління в постсоціалістичних державах Східної Європи нерозривно пов'язані з процесом становлення демократичного режиму, як наслідок, формуванням нової законодавчої бази, яка регулює діяльність муніципальних інститутів.

У рамках євроінтеграційного курсу реформа низової організації населення, яка ввійшла в новітню історію України як децентралізація, є однією з найбільш значущих. Цілком очевидно, що чинна модель, яка дісталася в спадок від радянських часів, багато в чому втратила функціональність. А оскільки подолати відставання в розвитку демократичних інститутів України необхідно в максимально стислі терміни, то досвід більш успішних країн видається просто незамінним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка вітчизняних науковців досліджувала проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні, серед яких варто виділити таких як О.В. Батанов, Т.М. Барановська, В.І. Борденюк, Ю.П. Битяк, А.Й. Бучинська, В.І. Гладій, П.В. Діхтієвський, Є.І. Джумурат, В.М. Кампо, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, В.В. Тісногуз, С.В. Шевчук та ін.

Отже, особливий інтерес становить дослідження проблеми переходу східноєвропейських держав від централізованої системи державного управління до місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є проведення теоретико-правового аналізу комплексу проблем, пов'язаних із переходом від централізованої системи державного управління на місцях до становлення місцевого самоврядування та місцевого управління в державах Європи, а також (з урахуванням уже наявних теоретичних і практичних результатів) виявлення й аналіз особливостей чинних у досліджуваних державах моделей місцевого управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейська хартія місцевого самоврядування прийнята в 1985 році Конгресом місцевих і регі-

ональних влад Ради Європи, є найважливішим багатостороннім документом, що визначає фундаментальні принципи функціонування органів місцевого самоврядування. Хартію підписали 47 держав Європи, в тому числі й Україна.

Відповідно до Європейської хартії, в основу місцевого самоврядування закладено три основні принципи:

– власне право на місцеве самоврядування;
– влада загальної компетенції;
– принцип субсидіарності.

Право на місцеве самоврядування – це закріплення цього права на рівні законів і конституцій.

Влада загальної компетенції має можливість для органів місцевого самоврядування вживати будь-які дії, крім тих, які заборонені загальнонаціональним законодавством.

У більшості західноєвропейських країн місцева влада має повноваження загальної компетенції, тобто право робити будь-які дії в інтересах місцевої громади, які спеціально за ними не закріплені.

Принцип субсидіарності означає, що компетенція в тій чи іншій сфері діяльності по можливості належить найбільш низькому рівню управління, максимально наближеному до людей. Іншими словами, те, що може вирішити село чи селище, не має вирішуватися на рівні району. Те, що можна вирішити на рівні району, не має вирішуватися на рівні області. І, відповідно, те, що може вирішитися на рівні області, не має вирішуватися на рівні держави. Незалежна Україна успадкувала управлінські принципи радянських часів, коли центральні органи влади намагалися включити у сферу своєї компетенції якомога більше коло питань, залишаючи громадам лише те, що не має суттєвого значення.

Місцеве самоврядування в скандинавських країнах має давні традиції. У Норвегії воно введено в 1837 році. У Швеції перші закони про місцеве самоврядування з'явилися в 1862 році, у Фінляндії – в період з 1865 по 1873 роки. У кожній зі згаданих країн, окрім Норвегії, положення про місцеве самоврядування внесені до конституції [10].

У всіх скандинавських країнах структури місцевого самоврядування могли опертися на традиції самоорганізації передусім у сфері управління справами церковних громад. У зв'язку з цим церковно-адміністративний поділ країн на парафії використано як основу для створення одиниць місцевого самоврядування.

У 2007 році вся територія Швеції розділена на 290 муніципалітетів і 21 льон. У середньому на одну комуну припадає 30 тис. жителів, а на льон – 430 тис. Найбільший за чисельністю населення муніципалітет – це Стокгольм (760 тис. жителів), а найдрібніший – Б'юрхольм (2,6 тис.). Найбільший льон – великий Стокгольм, у якому проживає 1,85 млн осіб (Стокгольм, отже, є водночас і муніципалітетом, і льоном), а найменший – Іемтланд, у ньому проживає 130 тис. жителів [1].

Шведські муніципалітети об'єднані в Асоціацію місцевих органів управління. Аналогічна організація створена й на регіональному рівні. Їхні завдання в тому, щоб захищати спільні інтереси, сприяти кооперації між ними в інтересах надання послуг населенню. У 2003 році виникла нова асоціація, яка об'єднує й комуни, і льони: Шведська асоціація місцевих і регіональних органів управління.

Контроль діяльності місцевих і регіональних влад у Шведському королівстві здійснюється водночас зверху і знизу. Контроль над чиновниками місцевих і регіональних органів управління здійснюють виборні члени муніципальних рад (або асамблей) або ландстингів (їхня компетенція поширюється, як було сказано, на льони). Центральний уряд теж контролює місцеві органи влади й координує дії всіх трьох рівнів державного управління. Губернатор відповідає за регіональне планування та соціальні питання, а також за координацію роботи центрального уряду з органами влади нижчого рівня. Якщо пересічні шведські громадяни вважають, що ті чи інші заходи держави негативно їх зачіпають, то вони звертаються до спеціального шведському інституту – омбудсмена.

Контроль за муніципалітетами здійснюється політиками, відібраними безпосередньо голосуванням громадян. Це означає, що громадяни мають великий потенціал, щоб впливати й контролювати, як муніципалітети виконують свої обов'язки. Міська рада є вищим директивним органом муніципалітету. Міську раду представляє людина від муніципалітету, вона ж приймає рішення в найбільш важливих питаннях, що мають стосунок до муніципалітету.

Норвегія відрізняється від інших скандинавських країн тим, що норми про місцеве самоврядування не закріплені в її конституції. Незважаючи на це, муніципалітети відіграють тут провідну роль в організації соціальної інфраструктури та публічному управлінні [11].

У Норвегії повністю виконується один із принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, який дає муніципалітетам змогу співпрацювати один із одним. На цьому основано

норвезьку Асоціацію місцевих і регіональних влад, яка, акумулюючи інтереси муніципального співтовариства, лобіюючи їх на найвищих рівнях влади, об'єднує всі муніципалітети й регіони, а також 500 муніципальних підприємств. У 2000 році досягнуто згоди про регулярне проведення консультативних зустрічей

Основи місцевого самоврядування в Норвегії закладені прийняттям у 1837 році національним парламентом (Стортингом) Акта Ольдермана – першого в Північній Європі закону такого роду.

Нинішня муніципальна система регулюється Актом про місцеве управління 1992 року. Базовим принципом цього Акта є те, що муніципалітети можуть робити все, що не заборонено законом (принцип негативного регулювання і влада загальної компетенції). Цей закон не регулює, які обов'язки покладаються на місцеві органи влади, ці обов'язки прописуються окремими актами. Стортинг (парламент) вирішує, що регіони й муніципалітети зобов'язані та чого не можуть робити. Регіони й муніципалітети можуть робити більше за те, що зобов'язані, але не можуть нести відповідальність за те, що Стортинг доручив іншим гілкам влади.

На цей момент у Норвегії проводиться масштабна муніципальна реформа, спрямована на зміну розмірів муніципальних утворень з метою оптимізації виконання повноважень органами місцевого самоврядування, підвищення якості управління та економічної стійкості комун, яких сьогодні налічується 428. Головна мета уряду, як і в інших країнах Північної Європи, зводиться до збільшення муніципалітетів і розширення їхніх повноважень [3].

Муніципалітети є найважливішою ланкою місцевої державної адміністрації. Місцеве управління й самоврядування розглядаються сучасним законодавством Норвегії як одне ціле щодо комун і фюльке (округів). Держава зберігає за собою прерогативу з контролю за органами місцевого самоврядування в особі комунального департаменту, який може скасовувати рішення цих органів на підставі допущеної помилки під час прийняття рішення. Постанову про скасування рішення також може бути прийнято за власною ініціативою державних органів у порядку загального нагляду за дотриманням законодавства. Крім того, фізична особа може звернутися зі скаргою до муніципальної ради або в спеціальний комітет із розгляду скарг, який призначається муніципальною радою, а також до омбудсмана.

Візьмемо досвід Швейцарії у сфері управління. Швейцарія є федерацією, в якій традиційно виділяють три рівні організації політичного життя: (1) власне федерація, (2) кантони (всього їх 26) і (3) місцеве самоврядування (нім. – Gemeinde, фр. – commune, італ. – comune). На відміну від інших федерацій, у Швейцарії кантони й муніципалітети мають істотну автономію. Так, наприклад, місцеве самоврядування може встановлювати додаткові вимоги до кандидатів на отримання громадянства Швейцарії; або в компетенції муніципалітетів часто знаходиться питання про видачу дозволу на будівництво об'єктів нерухомості.

Місцеве самоврядування у Швейцарії є важливим елементом політичної системи країни. Кожен кантон ділиться на округи, в яких виконавча влада представлена Радою округу, а судова – Судом округу. Для здійснення законодавчої влади не передбачена діяльність спеціального органу: вона здійснюється всіма жителями округу шляхом голосування на виборах і референдумах. У сферу компетенції округів входять питання освіти й судочинства [9].

Кожен округ, у свою чергу, ділиться на громади або муніципалітети. У Швейцарії налічується 2929 муніципалітетів, статус міста мають громади, в яких проживає понад 10 000 чоловік, крім того, по деяких населених пунктах історично закріпився статус міст. У кожному муніципалітеті є також орган виконавчої влади – Міська рада або Рада громади – й інститут мирових суддів. Законодавча влада може реалізовуватися у вигляді Зборів громади, що складаються з усіх громадян муніципалітету, або виражатися в участі громадян у виборах і референдумах. У сферу діяльності громад входять питання, які легше вирішувати в рамках невеликих об'єднань і які не вимагають однакового регулювання в рамках усієї держави. Так, до сфери компетенції муніципалітетів належать комунальні послуги, дороги місцевого значення, школи й місцеві податки.

На відміну від багатьох інших країн Європи, Швейцарія не вводила місцеве самоврядування після тривалої централізації. Навпаки, Швейцарія – держава, яка розвивалася «знизу-вгору» та яка має свою історію нецентралізованого управління.

У швейцарській Конституції майже нічого не сказано про місцеве самоврядування. Існує тільки одне положення Конституції Швейцарії 1999 року про комуни. Пункт 1 ст. 50 цього документа визначає, що Федеральний Суд захищає місцеву автономію, але тільки тією мірою, якою кантони наділяють комуни автономією [12].

Згідно з логікою швейцарської Конституції, кантони можуть наділяти комуни повноважен-

нями, вони можуть пізніше позбавляти їх цих повноважень. До того ж існування місцевих органів влади не гарантується Конституцією Швейцарії. Наприклад, якщо законодавство кантону дозволяє, кантони можуть об'єднувати комуни або розформовувати їх.

З погляду Конституції Швейцарії комуни перебувають у повній владі кантонів. Тому значною мірою в результаті історичних тенденцій і міцних традицій місцевого самоврядування в усіх кантонах органи місцевої влади користуються суттєвою автономією.

У статті 5а Конституції Швейцарії закріплений принцип субсидіарності. У пункті 1 ст. 43а Конституції Швейцарії визначається: «Конфедерація бере на себе виконання тільки тих завдань, які кантони не в змозі виконати або які вимагають загального регулювання на рівні конфедерації» [4].

Кожен громадянин Швейцарії є передусім громадянином своєї громади, потім громадянином свого кантону, тільки потім громадянином Швейцарської Конфедерації. Відповідним чином побудована й система оподаткування Швейцарії: кожен громадянин платить 3 різні прибуткові податки: один – до бюджету Конфедерації, другий – до бюджету кантону, а третій – у свою комуну.

Податкові повноваження і свобода в розподілі витрат сприяють високому рівню автономії. Місцеві органи влади у Швейцарії мають найвище в Європі співвідношення власних доходів і витрат, які надходять із бюджетів вищих рівнів. Утім відсоток державних витрат, що дорівнює 30%, є досить низьким порівняно з іншими європейськими країнами (в Данії він становить 75%) [8].

Найбільш важливі елементи Швейцарської конфедерації – кантони. Їх особливу роль пояснюють, зокрема, тим історичним фактом, що саме вони формували конфедерацію і створювали комуни на своїй території. Виконавча влада в кантонах належить Урядовій раді. У кантональних урядах завжди є представники різних політичних партій, однак тут, як і у Федеральній асамблеї, немає поділу на уряд та опозицію.

Законодавча влада зосереджена в парламенті, обраному жителями кантону й відомому як кантональна рада [5].

Отже, офіційна політика держави полягає в тому, що на рівні муніципалітетів громадяни чітко уявляють свої потреби, а тому можуть ефективно вирішувати питання, пов'язані, зокрема, з комунальними послугами, без втручання кантонів. До сих пір у Швейцарській Конфедерації ця система демонструє свою ефективність у рамках місцевих особливостей політичного процесу.

Згідно з конституцією Словенії, місцеве самоврядування реалізується в громадах та інших місцевих громадах.

Конституція Словенії містить відповідні норми щодо як загальних положень, так й організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії від 23.12.1991 (частина 1 «Вступ» і частина V «Самоврядування»)). Словенці здійснюють місцеву владу за допомоги муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій (ст. 138 Конституції Республіки Словенії).

Громади становлять основну одиницю місцевого самоврядування, охоплюючи від одного до декількох населених пунктів. Громади і краї формуються за результатами референдумів, які проводяться серед жителів конкретної місцевості. Об'єднанню громад у краї присвячений консультативний референдум 22 червня 2008 року.

У Словенії налічується 210 громад, 11 із яких мають статус міських. У рамках своєї компетенції громада самостійно вирішує питання місцевого значення. Громади перебувають на самофінансуванні за рахунок власних джерел доходів, а ті, що відчувають нестачу коштів, отримують додаткові фінансові субсидії з державного бюджету.

Вищим органом управління громади є Рада, члени якої обираються прямим голосуванням. Голова (жупан) – глава адміністрації, також обирається населенням і контролює виконання рішень, прийнятих Радою.

Самоврядування перебуває, за оцінками багатьох експертів, на задовільному рівні, оскільки цей інститут ефективно функціонує в Словенії близько століття.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування Чехії закладені у главі 7 Конституції «Місцеве самоврядування», у законі «Про общі (обецне провадження)» – муніципалітети, законі «Про краї (крайове провадження)» – округи [6, с. 100].

Згідно зі ст. 8 Основного Закону Чехії, гарантується принцип місцевого самоврядування територіальних одиниць. Таке конституційне положення є одним із основних принципів державного будівництва в Чехії [7].

Конституція Чехії, встановлюючи обсяг права на місцеве самоврядування, визначила його основні засади:

1. Гарантованість права на самоврядування (п. 4 ст. 101).

2. Самоврядування є самостійною формою публічної влади з власною компетенцією у сфері власності, фінансового управління, організації,

нормотворчості (п. п. 1, 2 ст. 101; ст. 104 Конституції Чеської Республіки).

3. Основними носіями права на місцеве самоврядування є територіальне співтовариство громадян (п. 1 ст. 100, п. 3 ст. 101 Конституції Чеської Республіки).

4. Територіальною основою місцевого самоврядування є громада (ст. ст. 99, 100 Конституції Чеської Республіки).

5. Наявність представницького органу місцевого самоврядування є обов'язковою під час формування організаційної структури конкретного муніципального утворення (ст. 101; п. п. 1, 2 ст. 102, ст. 104 Конституції Чеської Республіки) [2, с. 176–177].

Важливо зазначити, що Конституція Чехії передбачає право на місцеве самоврядування як право, а не обов'язок відповідних муніципальних утворень. При цьому, згідно зі ст. 101 Конституції Чехії, одиниці місцевого самоврядування характеризуються як «публічна корпорація, яка може мати власне майно й господарювати згідно з власним бюджетом». Це поняття деталізується в п. 2 ч. 1 ст. 2 закону «Про обці» [13].

Муніципалітет у Чехії завжди розглядався як основний елемент самоврядування. Відповідно до ст. 1 закону «Про обці» від 12 квітня 2000 року № 6 128/2000, муніципалітет є основною територіальною спільнотою громадян, яка утворює територіальну одиницю, що є обмеженою кордонами території муніципалітету. Муніципалітет може набути статусу міста, якщо в ньому проживає не менше ніж 3 000 мешканців і таке рішення прийме голова Палати депутатів. Крім цього, такі міста, як Кладно, Ческе Будєйовіце, Пльзень, Карлові Вари й інші, отримали спеціальний статус. Статус таких міст (статутних) визначається законом і їхніми статутами. Управління в містах Брно, Острава, Пльзень має свої особливості, відмінні від інших міст, а саме:

– муніципальні органи здійснюють на відповідній території, крім повноважень муніципального управління, також повноваження окружного управління, якщо законом не буде встановлено інше;

– управляючого міста призначає та звільняє з посади управляючий крайового управління;

– якщо представництво не спроможне зібратися протягом 6 місяців, Міністерство внутрішніх справ наділяється правом розпустити його [13].

Муніципальне утворення, кероване вибраними ним представниками, має, використовуючи повною мірою свої можливості, виконувати покладені на нього обов'язки і права, а також задовольняти потреби своїх громадян. Громадяни, у свою чергу, в праві здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, а саме за діяльністю мера та членів Ради.

Муніципалітети входять до складу більших одиниць місцевого самоврядування та являють собою самоврядні спільноти громадян, які управляються виборними представниками населення: муніципальною радою і старостою. Члени муніципальної ради обираються шляхом загальних і рівних виборів на 4 роки. Умовою участі у виборах є проживання на цій території.

Досвід зарубіжних країн свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування залежності від взаємовідносин із державною владою й обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними з них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Висновки. Органи місцевого самоврядування повинні бути наділені широкими фінансовими можливостями й ресурсами, які в подальшому можуть бути використані для потреб мешканців адміністративно-територіальних одиниць.

Доводити місцеве самоврядування до абсолюту, тобто одного рівня, поки не видається доцільним. Багатоступенева система, з одного боку, дає змогу наблизити владу до конкретних громадян на рівні села або селища, а з іншого – акумулювати кошти й кадровий потенціал на рівні району та області (округу, регіону) для надання більш складних послуг населенню. Цілком очевидно, що сільська громада (або комуна) особливо на території України не здатна надати значну кількість коштів і залучити висококласних фахівців для реалізації складних інфраструктурних проектів – будівництва лікарні, школи, газопроводу тощо.

Перспективи дослідження вбачаємо в аналізі особливостей самоврядування на прикладі Південноєвропейських країн.

Список літератури:

1. Асоціація муніципального і регіонального управління в Швеції. URL: https://skl.se (дата звернення: 01.04.2019).

2. Видлакова О. Політико-адміністративні відносини в Чеській Республіці. *Політико-адміністративні відносини: Хто стоїть у влади?* / під ред. Т. Верхейна. Москва, 2001. С. 17–128.

3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Москаленко, О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.

4. Їжа М.М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи. URL: http://sevntu.com.ua/j spui/ bitstre am/123456789/3288/l/l 12-30.pdf (дата звернення: 01.04.2019).

5. Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного врядування: навчальний посібник. Київ: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.

6. Лацина К., Вайдова З. Місцеве самоврядування в Чеській Республіці. *Децентралізація: експерименти і реформи* / під ред. М. Тамаша. Будапешт, 2000. Т. 1. С. 295–340.

7. Лемак В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2003. 414 с. URL: http:// www.nbuv.gov.ua (дата звернення: 01.04.2019).

8. Чехия. Википедия. URL: ttpi//ru.wikipedia.org/wiki/ (дата звернення: 01.04.2019).

9. Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-Lausanne, 2008. 237 с.

10. Local Government in Norway. Published by: Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation. Publication number: H-2313 E Print: Andvord Grafisk 03/2014. URL:http://www.mddsz.gov.si /dokumenti__pdf (дата звернення: 01.04.2019).

11. Nilson L. Local self-government in northern Europe in the 19th and 20th centuries. Institute of Urban History, Stockholm University. URL: http://www.historiaurbium.org/ english / conference% 202009 / Nilsson.pdf (дата звернення: 01.04.2019).

12. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition. Budapest: LGI/OSI, 2003.

13. Ustava Ceske republiky. Listina zakladnich prav a svobod. Uplne Zneni. 2003. 1388. S. 1–192.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

В статье рассмотрены пути совершенствования законодательства о местном самоуправлении европейских стран (Швеция, Швейцария, Норвегия, Чехия и Словения). Установлено, что каждая из приведенных для примера европейских стран имеет свой уникальный опыт организации местного самоуправления. Определено, что существуют несколько подходов к организации самоуправления в зависимости от взаимоотношений с государственной властью и объема возложенных на него полномочий. Выделены наиболее определяющие подходы – модели местной автономии и децентрализации. Проанализированы особенности формирования органов местного самоуправления, особенности сохранения демократии, вопрос реформы финансового обеспечения местного самоуправления, отношения между центральной и местной системами власти.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы государственной власти, муниципальные органы власти, принцип субсидиарности, Западная Европа, Северная Европа, Швеция, Швейцария, Норвегия, Чехия, Словения.*

WAYS OF IMPROVING OF THE LEGISLATION ON LOCAL GOVERNANCE IN THE EUROPEAN COUNTRIES

The article considers ways of improving of the legislation on local self-government of European countries (Sweden, Switzerland, Norway, Czech Republic and Slovenia). It has been established that each of the following European countries has a unique experience in organizing of local self-government. It is determined that the existence of several approaches to the organization of local self-government depends on the relationship with the state authorities and the amount of powers entrusted to him. The most decisive approaches are identified – models of local autonomy and decentralization. The peculiarities of formation of local self-government bodies, peculiarities of preservation of democracy, the issue of the reform of financial support of local self-government, and the relationship between central and local systems of power are analyzed.

Key words: *local self-government, state authorities, municipal authorities, subsidiarity principle, Western Europe, Northern Europe, Sweden, Switzerland, Norway, Czech Republic, Slovenia.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351:342.71
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/30

Мартьянова Р.А.
Управління державної міграційної служби України в Хмельницькій області

НЕОБХІДНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЩОДО НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті проведено аналіз нормативно-правових актів, які спрямовані на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами. Визначено сучасні міграційні проблеми, що загрожують національній безпеці та ускладнюють реалізацію державної політики щодо захисту інтересів суспільства, держави та безпечних умов життєдіяльності громадян України.

В контексті Закону України «Про національну безпеку» від 21 червня.2018 року розглянуто повноваження Державної міграційної служби України, Служби безпеки України та визначено чинники, які впливають на міграційний складник національної безпеки України. Здійснено поглиблений аналіз нормативно-правових документів міграційного законодавства та інших органів влади, які дають можливість іноземним громадянам тимчасово легалізувати своє перебування на території України.

Доведено, що взаємодія органів Державної міграційної служби з органами Служби безпеки України повинна будуватись на спільних та скоординованих діях щодо виявлення іноземних громадян, які можуть використовувати недосконале законодавство для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні та бути причетними до кримінальних правопорушень, каналів нелегальної міграції, що становить загрозу національній безпеці держави.

На підставі зробленого аналізу зроблено висновки та запропоновано напрямки удосконалення реалізації міграційної політики щодо нейтралізації загроз національній безпеці в міграційній сфері, що сприяють захисту життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави, реалізації національних інтересів, збереженню національних цінностей України та підвищенню рівня національної безпеки.

Ключові слова: *національні інтереси України, загрози національній безпеці, протидія нелегальній міграції, взаємодія органів влади, реалізація міграційної політики у сфері міграції.*

Постановка проблеми. У зв'язку із курсом України на євроінтеграцію зусилля держави у сфері національної безпеки України спрямовані на захист національних інтересів України від загроз. Актуальним та відкритим питанням в Україні залишається розвиток державного управління у сфері державної безпеки та виявлення чинників які загрожують державній безпеці України, що вимагає від органів влади скоординованої взаємодії щодо протидії таким загрозам.

Отже, з метою нейтралізації загроз національній безпеці в міграційній сфері необхідно визначити основні підстави перебування іноземців та осіб без громадянства з візовим та безвізовим порядком в'їзду в Україну, які можуть використовувати неудосконалене міграційне законодавство для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні та впливати на безпеку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань національної безпеки, загрозам національній безпеці, міграційної складової національної безпеки, державного управління у національній безпеці, міграційної політики та протидії нелегальній міграції присвячено праці науковців, серед яких: В.А. Акімова, В.Д. Новікова, М.М. Радаєва, Г.П. Ситник, Б.О. Парахон-

ський, Г.М.Яворська [1], В.І. Олефір, О.О. Резнікова, А.В.Платонов, Н.М. Ткачова та ін. Однак аналіз зазначених праць не висвітлює в повній мірі сучасних міграційних проблем, які постали після курсу України на євроінтеграцію, зміни міграційного законодавства, привабливість України для тимчасового перебування іноземцями, що спричинило збільшення кількості іноземних громадян, які використовують неудосконалене міграційне законодавство, легалізують своє тимчасове проживання в Україні та впливають на безпеку держави.

Тому з метою захисту національної безпеки та національних інтересів України перед органами ДМС та органами СБУ постало питання визначення міграційних потоків, посилення взаємодії та скоординованих дій щодо нейтралізації чинників що не унеможливлюють реалізацію національних інтересів та загрожують державній безпеці України.

Постановка завдання. Мета статті – визначення загроз національній безпеці у сфері міграції та засобів протидії таким загрозам та їх нейтралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. На національну безпеку України та усього світу впливають процеси глобалізації, які визначають розвиток державної політики. В свою чергу процеси глобалізації стали важливим чинником впливу на безпеку держави, що вимагає від держави розвиток державного управління у сфері державної безпеки та визначення загроз національній безпеці, а від органів влади скоординованої взаємодії щодо протидії таким загрозам.

Що стосується державної політики України, то можна визначити основні законодавчі акти які спрямовані на безпеку держави в міграційній сфері, зокрема: Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011, було схвалено Концепцію державної міграційної політики України, яка спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами та підвищення рівня національної безпеки [2]; Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016, затвердженою Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, якою Державну міграційну службу України було зазначено складовою сектору безпеки і оборони, а міграційну політику держави частиною національної безпеки; Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р, було схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, яка покликана привернути увагу до міграційних проблем, та націлена на вирішення питань взаємозв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави.

Пріоритетним напрямом державного управління у сфері національної безпеки України є розвиток сектору безпеки та оборони спрямований на захист національних інтересів України від загроз.

З метою забезпечення національної безпеки, нейтралізації загроз у сферах міграції та громадянства Указом Президента України від 17 березня 2018 р. № 72/2018 введену в дію Рішення РНБО від 1 березня 2018 р. «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики» де передбачено посилення контролю за перебуванням іноземців на території України [3].

Слід зазначити, що дослідження науковців В.А. Акімова, В.Д. Новікова, М.М. Радаєва, А.В. Платонова, розглядались через призму Закону України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року, який втратив свою чинність 8 липня 2018 року, на підставі набрання чинності Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року. У ньому порівняно з попереднім запроваджено нові терміни та змінились визначення основних термінів, зокрема: *державна безпека* – це захищеність державного суверенітету спрямована на цілісність держави, її конституційний лад та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру; *національні інтереси України* – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави; *національна безпека України* – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз; *загрози національній безпеці України* – явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [4].

В контексті Закону України «Про національну безпеку України» чинником який ускладнює реалізацію національних інтересів можна визначити нелегальну міграцію, яка створює загрозу національній безпеці України, та легальну міграцію, яка використовується іноземцями через неудосконалене міграційне законодавство та впливає на безпеку держави.

Ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року визначено Сектор безпеки і оборони України, до якого входить і Державна міграційна служба України (далі – ДМС), на яку покладено повноваження щодо реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців

та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Діяльність ДМС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Повноваження щодо забезпечення державної безпеки покладено на державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями - Службу безпеки України (далі – СБУ). Служба безпеки України підпорядковується Президентові України та підконтрольна Верховній Раді України.

Відповідно до пункту 13 ст. 24 Закону України «Про службу безпеки України» на СБУ покладається обов'язок брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон та перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства та ін.

Методикою аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції, передбачено обмін спільної статистичної та аналітичної інформацією між СБУ та ДМС з метою підготовки пропозиції (рекомендації) щодо проведення заходів з протидії нелегальній міграції [5]. Однак реалізація стратегічного курсу України на європейську інтеграцію вимагає від органів ДМС та СБУ – не лише обмін інформацією, а удосконалення механізму взаємодії та міжвідомчої співпраці щодо проведення комплексу організаційно-практичних заходів з питань організації запобігання нелегальній міграції та боротьби з нелегальною міграцією.

На думку автора, з метою проведення дослідження щодо нейтралізації загроз національній безпеці в міграційній сфері необхідно здійснити аналіз нормативно-правових документів, які дають можливість іноземним громадянам тимчасово легалізувати своє перебування на території України.

Згідно з проведеним Моніторингом міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами, здійсненим Міжнародною організацію з міграції (МОМ), Агентством ООН з питань міграції, станом на серпень 2018 р. основними причинами тимчасового проживання іноземців в Україні є навчання (54,1% усіх іноземців, які перебувають на обліку), возз'єднання сім'ї з громадянами України (27,9%), працевлаштування (10,7%) [6].

Насамперед необхідно зазначити, що 17 квітня 2017 року набрала чинності Постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» згідно якої ДМС не здійснює оформлення та видачу запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну. Тобто іноземні громадяни, здійснюють в'їзд на територію України на підставі візи: виданої на запрошення навчального закладу; дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства; запрошення членів сім'ї [7].

Згідно зі статистичними даними Українського державного центру міжнародної освіти Міністерства освіти і науки України (далі – УДЦМО) в період з січня 2018 року по липень 2018 року отримали офіційне запрошення на навчання в Україну – 25 тис. 263 іноземця [8]. В цей період органами ДМС було оформлено 12 630 (шт.) посвідок на тимчасове проживання в Україні та 3 441 (шт.) продовжено [7].

Зважаючи на велику різницю між виданими запрошеннями на навчання в Україну та кількістю виданих посвідок на тимчасове проживання в Україні, можна припустити, що для іноземців з візовим порядком в'їзду в Україну, це легальний шлях здійснити в'їзд в Україну. Також співробітниками органів ДМС спостерігається тенденція до виявлення порушників міграційного законодавства, які після в'їзду в Україну не прибули до навчання, або після відрахування з навчальних закладів не здійснили виїзд з України.

Крім того, іноземні громадяни які мають намір навчатися в Україні, користуються декількома шляхами, один із яких є це послуги Українського державного центру міжнародної освіти Міністерства освіти і науки України (далі – УДЦМОН), інший послуги компаній-агентів, які надають посередницькі послуги з набору іноземців до навчальних закладів України.

Однак, зареєстрованих на офіційному сайті УДЦМО перелік агентів, фірм посередників, які надають такі послуги дуже незначний. Із цього вбачається, що існує ймовірності того, що іноземні студенти можуть стати постраждалими внаслідок неправомірних дій фірм-контактерів, які надають комплекс послуг іноземцям щодо навчання в Україні, проте не зареєстровані на сайті УДЦМО.

За даними МОМ, Агентства ООН з питань міграції, станом на серпень 2018 року: 9 836 тис. іноземців та осіб без громадянства перебувають на обліку з метою працевлаштування в Україні; в цей період органами ДМС з метою працевлаштування було оформлено 4 544 (шт.) посвідок на тимчасове проживання в Україні та продовжено 1 665 (шт.). Найбільше іноземців та осіб без громадянства, які проживали в Україні з метою працевлаштування станом на серпень 2018 року, були громадянами Туреччини (1 688), Росії (1 209), Білорусі (599), Китаю (543), Азербайджану (490), США (439) та Ізраїлю (342) [7] .

Відповідно до ст. 42 2 Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року для отримання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства та продовження його дії необхідно подати: заяву, копії сторінок паспортного документа, фотокартки, копія проекту трудового договору (контракту) з іноземцем або особою без громадянства, посвідчена роботодавцем. Також зазначено, що посадовим особам заборонено вимагати від роботодавців інших документів, не встановлених цим Законом [9] .

Слід зазначити, що у зв'язку з набранням 22 листопада 2017 року чинності Постанови Кабінету Міністрів України № 858 від 15 листопада 2017 року, виключено необхідність подачі довідок з органів МВС, МОЗ та ін. Також невизначено, протягом якого часу роботодавець зобов'язаний повідомляти про припинення трудового договору (контракту) з іноземцем чи особою без громадянства.

Згідно з Порядком оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 322, відносно іноземних громадян, які перебувають на території України на законних підставах, зокрема, отримали дозвіл на застосування праці іноземців або особи без громадянства, зараховані наказом до навчального закладу або уклали шлюб з громадянами України, що є підставою для отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні, не здійснюється перевірка за обліками МВС, СБУ, МОН, Мінсоцполітики.

Щодо стосується іноземних громадян, які в'їжджають в Україну з метою возз'єднання із сім'єю – громадянами України, то, на відміну від європейських країн, в законодавстві України не передбачено здійснення перевірок щодо факту проживання однією сім'єю, ведення спільного побуду та інше. Це призводить до можливості використання іноземцями так званих «фіктивних шлюбів».

13 грудня 2018 року в уряді зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення контролю за в'їздом в Україну іноземців та осіб без громадянства», який передбачає внесення змін у діюче законодавство, зокрема, щодо «попереднього повідомлення про намір відвідати України» для громадян «країн міграційного ризику», надання біометричних даних під час оформлення віз [10]. Проте громадяни Російської Федерації, країни-агресора, яка входить до країн «міграційного ризику» має безвізовий режим з Україною. Із цього вбачається, що громадяни Росії не зобов'язані отримувати візу для оформлення посвідки на тимчасове проживання в Україні.

Також не передбачено необхідності отримання віз для громадяни країн Грузії, Вірменії, Азербайджану, Молдови, Білорусь, Росії, Узбекистану, які мають підстави для отримання тимчасових дозвільних документів на території України.

Згідно статистичних даних ДМС спостерігається значне збільшення кількості видачі посвідок на тимчасове проживання в Україні органами Державної міграційної служби України: в 2016 році – 30 919; в 2017 році – 33 534 (шт.), в 2018 році (станом на 28.12.2018 р.) – 56 199 (шт.).

Підбиваючи підсумки дослідження, можна зробити висновок, що з метою удосконалення реалізації міграційної політики щодо нейтралізації загроз національній безпеці в міграційній сфері діяльність органів ДМС та СБУ повинна бути спрямована на створення дієвого механізму взаємодії та координації зусиль щодо системи контролю за перебуванням іноземців на території України, які можуть використовувати легальні канали в'їзду в Україну для створення організаційних злочинних груп, «відмивання коштів», незаконного проникнення на території держав ЄС, вчинення кримінальних правопорушень, проникнення на територію держави іноземних агентів та осіб причетних до тероризму тощо.

Отже, на думку автора, з метою запобігання документування громадян з безвізовим порядком в'їзду в Україну тимчасовим документами для проживання в Україні, які можуть становити загрозу національній безпеці держави, має стати запровадження видачі довгострокових віз типу D, що буде передбачати проведення консульського контролю, співбесіди та відповідно заповнюватися інформація щодо сімейного стану, наявності судимості, та зміни імені та прізвища.

З метою уникнення шахрайства і боротьби з фіктивними шлюбами необхідно запровадити перевірку органами ДМС, МВС, СБУ за усіма наявними обліками в межах компетенції. Посадових осіб органів ДМС наділити повноваженнями щодо проведення перевірок за місцем проживання подружжя щодо справжності шлюбу, з метою уникнення сумніву щодо невідповідності в пред'явлених документах щодо одруження.

З метою проникнення на територію держави іноземних агентів та осіб причетних до тероризму, які можуть мати вплив на державну безпеку та національні інтереси держави при територіальних органах центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, створити комісії з

питань доцільності видачі дозволів на застосування праці іноземців в Україні, до яких включити співробітників органів ДМС та СБУ. Запровадити спільні перевірки організацій та підприємств, які використовують працю іноземців та осіб без громадянства.

З метою уникнення потрапляння в Україну іноземців та осіб без громадянства, які можуть використовувати навчання в Україні як транзит з метою подальшого спрямування до краї ЄС або своїми діями створювати загрози національній безпеці та національним інтересам України, органам ДМС та СБУ необхідно здійснювати поглиблену оперативну роботу серед іноземців з країн «міграційного ризику» та порушувати питання щодо закриття фірм-контактерів, з причини яких були відраховані студента або не прибули на навчання.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що проблеми, пов'язані з міграційними процесами, набувають значної актуальності для України, оскільки впливають на безпеку держави та є чинником що ускладнюють реалізацію національних інтересів України. Неудосконалене міграційне законодавство, відсутність дієвого механізму взаємодії органів влади щодо документування посвідками на тимчасове проживання в Україні, відсутність жорстких адміністративних санкцій щодо навчальних закладів та підприємств, які запросили іноземних громадян в Україну, дає можливість громадянам із візовим і безвізовим порядком в'їзду в Україну безперешкодно тимчасово легалізувати своє перебування на території України.

Отже, з метою нейтралізації загроз національній безпеці в міграційній сфері особливої уваги необхідно приділити прискоренню процесу створення ефективної системи контрою, вжиттю заходів щодо сприяють поширенню нелегальній міграції, внесенню змін у чинне законодавство із урахуванням прогалин в міграційному законодавстві.

Взаємодія органів ДМС та органів СБУ повинна будуватись на спільних і скоординованих діях щодо своєчасного виявлення керівників фірм і підприємств, посадових осіб організацій та установ, які використовують найману працю та надають послуги щодо навчання у навчальних закладах іноземним громадянам; виявлення іноземців або осіб без громадянства, які використовуючи «фіктивні шлюби» та можуть бути причетними до кримінальних правопорушень, тероризму, каналів нелегальної міграції, створення організаційних злочинних груп, що становить загрозу національній безпеці держави.

Тому запропоновані автором напрями удосконалення реалізації міграційної політики щодо нейтралізації загроз національній безпеці в міграційній сфері є пріоритетним напрямом державної політики та спрямовані на досягнення очікуваного результату визначеного Концепцією державної міграційної політики України щодо підвищення рівня національної безпеки.

Список літератури:

1. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України / Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська, О.О. Резнікова ; за ред. К.А. Кононенка. Київ : НІСД, 2013. 56 с.

2. Концепції державної міграційної політики України : Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016

4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.

5. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції. Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньо розвідки, Служби безпеки України від 29 квітня 2015 р. № 494/132/467/497/141/281. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15.

6. Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами. Звіт з міграційних процесів. Вересень 2018 р. ДМС України. URL:https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_30.pdf.

7. Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 118. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2017-%D0%BF.

8. Цього року найбільше запрошень на навчання в Україні отримали вступники з Марокко. *Український державний центр міжнародної освіти Міністерства освіти і науки України.* 1 серпня 2018 р. URL: http://studyinukraine.gov.ua/uk/cogo-roku-najbilshe-zaproshen-na-navchannya-v-ukraini-otrimali-vstupniki-z-marokko/.

9. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17.

10. Як забезпечити ефективне впровадження новацій у сфері управління кордонами? Аналітична записка. *Громадська організація «Європа без бар'єрів»*. 2019 р. URL:https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Novaciyi2019.pdf.

НЕОБХОДИМОСТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ С ОРГАНАМИ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ ПО НЕЙТРАЛИЗАЦИИ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье проведен анализ нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение эффективного государственного управления миграционными процессами. Определены современные миграционные проблемы, угрожающие национальной безопасности и затрудняющие реализацию государственной политики по защите интересов общества, государства и безопасных условий жизнедеятельности граждан Украины.

В контексте Закона Украины «О национальной безопасности» от 21 июня 2018 года рассмотрено полномочия Государственной миграционной службы Украины, Службы безопасности Украины и определены факторы, влияющие на миграционную составляющую национальной безопасности Украины. Осуществлен углубленный анализ нормативно-правовых документов миграционного законодательства и других органов власти, которые дают возможность иностранным гражданам временно легализовать свое пребывание на территории Украины.

Доказано, что взаимодействие органов Государственной миграционной службы с органами Службы безопасности Украины должно строиться на общих и скоординированных действиях по выявлению иностранных граждан, которые могут использовать несовершенное законодательство для получения вида на жительство в Украине и быть причастными к уголовным преступлениям, каналам нелегальной миграции, что составляет угрозу национальной безопасности государства.

На основании сделанного анализа сделаны выводы и предложены направления совершенствования реализации миграционной политики по нейтрализации угроз национальной безопасности в миграционной сфере, которые способствуют защите жизненно важных интересов человека, общества, государства, реализации национальных интересов, сохранению национальных ценностей Украины и повышению уровня национальной безопасности.

Ключевые слова: *национальные интересы Украины, угрозы национальной безопасности, противодействие нелегальной миграции, взаимодействие органов власти, реализация миграционной политики в сфере миграции.*

THE NEED FOR COOPERATION BETWEEN THE BODIES OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE AND THE BODIES OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE REGARDING THE NEUTRALIZATION OF THREATS TO NATIONAL SECURITY

The article analyzes legal acts aimed at ensuring effective state governance of migration processes. The current migration problems that threaten the national security and complicate the implementation of the state policy on protection of the interests of society, state and safe living conditions of Ukrainian citizens are determined.

In the context of the Law of Ukraine "On National Security" dated June 21, 2018, the powers of the State Migration Service of Ukraine, the Security Service of Ukraine were considered and factors, that influence on the migration component of Ukraine's national security were determined. An in-depth analysis of normative legal documents of migration law and other authorities that provide an opportunity for foreign citizens to temporarily legalize their stay on the territory of Ukraine is carried out.

It is proved that the cooperation of the bodies of the State Migration Service with the bodies of the Security Service of Ukraine should be based on joint and coordinated actions on the detection of foreign citizens who may use imperfect legislation to obtain a temporary residence permit in Ukraine and to be involved in criminal offenses, channels of illegal migration, which constitute a threat to the national security of the state.

On the basis of the analysis were made conclusions and directions for improving the implementation of migration policy on neutralizing threats to national security in the migration sphere, which contribute to the protection of vital interests of man, society, the state, realization of national interests, preservation of national values of Ukraine and increase of national security, were made.

Key words: *national interests of Ukraine, threats to national security, counteraction to illegal migration, interaction of authorities, implementation of migration policy in the migration sphere.*

УДК 351:342.57
DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.3/31

Торічний В.О.
Національний університет цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджено особливості державного управління регіональними системами інформаційної безпеки. Зокрема, визначено основні напрями діяльності держави щодо забезпечення інформаційної безпеки регіону. Окреслено проблеми побудови регіональних систем інформаційної безпеки. Виокремлено методи державного управління регіональними системами інформаційної безпеки.

Ключові слова: *державне управління, регіональна система інформаційної безпеки, методи державного управління, напрями діяльності держави.*

Постановка проблеми. Ефективність функціонування регіональних соціально-економічних комплексів і систем управління безпосередньо залежить від стану інформаційної безпеки регіону, під якою зазвичай розуміється стан захищеності інформаційного середовища суспільства, що забезпечує його формування та розвиток в інтересах громадян, організацій і держави загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційна безпека як об'єкт державного управління систематично підлягає різнохарактерним дослідженням й опрацюванню з боку вчених і практиків України й інших країн. Зокрема, такі вчені, як: А.І. Марущак [1], В.М. Фурашев [2], Л.С. Харченко [3], Ю.С. Шемшученко [4] присвятили свої праці зазначеній проблематиці.

Однак регіональні системи інформаційної безпеки все ще потребують більш детальних досліджень, оскільки суттєво залежать як від особливостей функціонування загальнодержавної системи інформаційної безпеки, так і від зміни внутрішньорегіональних умов.

Постановка завдання. Метою роботи є дослідження особливостей державного управління регіональними системами інформаційної безпеки.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– визначити основні напрями діяльності держави щодо забезпечення інформаційної безпеки регіону;

– окреслити проблеми побудови регіональних систем інформаційної безпеки;

– виокремити методи державного управління регіональними системами інформаційної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід відзначити, що до основних напрямів діяльності держави щодо забезпечення інформаційної безпеки регіону належать:

– формування, нарощування та раціональне управління державними і муніципальними інформаційними ресурсами;

– виявлення загроз інформаційній безпеці та їх джерел;

– забезпечення інформаційних прав особистості, суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх захист від негативних інформаційних впливів (організація інформаційного обміну з зовнішнім середовищем, що не завдає шкоди безпеці суб'єктам регіону і суб'єктам зовнішнього середовища стосовно регіону);

– захист інформації, віднесеної в законному порядку до категорії обмеженого доступу (що складає державну чи службову таємницю), від загроз її витоку до недружніх суб'єктів, в т. ч. внаслідок незаконного ведення технічної розвідки і несанкціонованого доступу до інформації;

– захист інформації (незалежно від категорії доступу до неї та форми подання) від загроз небажаних несанкціонованих і ненавмисних дій [1; 3].

Першою з проблем, що виникають у побудові регіональних систем інформаційної безпеки, є встановлення правильного (оптимального) співвідношення командних і координаційних методів державного управління.

Неможливість реалізації виключно командного методу державного управління регіональними системами інформаційної безпеки пов'язана з тим, що інформація обмеженого доступу використовується і обробляється в загальному випадку цілим рядом організацій, установ і підприємств різної відомчої належності та різних форм власності, розташованих на території регіону. Такими організаціями

можуть бути місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, військові частини, підприємства оборонних галузей промисловості, науково-дослідні інститути тощо. Тому реалізація комплексу заходів, які зачіпають кілька власників або користувачів інформації, не може бути здійснена виключно командними методами. Необхідність спільних дій згаданих суб'єктів інформаційної безпеки і є потребою у використанні єдиного підходу до організації, планування та реалізації інформаційної безпеки. Надзвичайно важливим у цьому плані видається забезпечення єдиної методології оцінки можливостей реалізації загроз і засобів протидії їм, а також з урахуванням впливу цих засобів захисту інформації на функціонування регіонального інформаційного простору.

Тому першим із завдань вдосконалення підсистеми державного управління регіональними системами інформаційної безпеки є створення такої системи державного управління, яка забезпечувала б раціональне поєднання командних і координаційних методів. Для вирішення цього завдання в регіоні повинен ефективно функціонувати координуючий орган за участю всіх зацікавлених осіб, яким делегуються певні повноваження [2; 4].

Друга проблема полягає в тому, що у процесі забезпечення інформаційної безпеки можливо супутнє виникнення загроз безпеці інформації, не передбачених у проектуванні і створенні системи захисту. Фактично це означає зменшення розмірів контрольованої зони об'єкта захисту і, тим самим, можливість утворення нового, каналу витоку інформації, якого раніше не було. Тому система державного управління інформаційною безпекою повинна бути готова до функціонування у двох режимах, які можна умовно назвати «повсякденним» і «оперативним».

Зокрема, у повсякденному режимі (за своєю суттю це сталий стан системи захисту і об'єкта захисту за незмінних загроз безпеці інформації) управління здійснюється на основі довгострокових, заздалегідь розроблених і апробованих планів, програм, інструкцій із застосуванням оптимально (раціонально) підібраних технічних засобів і організаційних заходів щодо захисту інформації [1; 4].

В оперативному режимі державне управління інформаційною безпекою повинно бути орієнтоване на швидке виявлення можливих загроз безпеці інформації, їх оцінку і вироблення рекомендацій щодо запобігання або нейтралізації таких загроз.

Тому другим завданням вдосконалення підсистеми державного управління регіональними системами інформаційної безпеки є забезпечення її адаптації до зовнішніх умов.

Суть третьої проблеми державного управління регіональними системами інформаційної безпеки полягає в тому, що в силу різнорідності і різної належності сил і засобів захисту, які утворюють у сукупності регіональну систему інформаційної безпеки, необхідне здійснення контролю стану системи й оцінка її реальних можливостей щодо поведінки в умовах як постійно існуючих, так і нових загроз безпеці інформації [2; 3].

В іншому разі навіть елементарний вихід із ладу конкретного одиничного засобу захисту інформації (або проведення регламентних робіт) може спричинити витік інформації з непередбачуваними наслідками. Тому ще одним завданням вдосконалення підсистеми державного управління регіональними системами інформаційної безпеки є безперервне відстеження стану елементів системи захисту й обґрунтування пропозицій щодо вжиття заходів, що виключають негативні наслідки зміни цього стану. Вирішення цього завдання вимагає проведення моніторингу стану регіональних систем інформаційної безпеки за обраними параметрами, визначення переліку яких є самостійним і складним завданням.

Як регіональна система інформаційної безпеки є невід'ємною частиною державної системи інформаційної безпеки, так і її система управління повинна узгоджуватися з системою управління державною системою інформаційної безпеки [1; 2].

Так, на першому етапі створення регіональних систем інформаційної безпеки і розгортання державної системи інформаційної безпеки таке узгодження може бути проведено за схемою «узгодження входів-виходів», а надалі – і на базі єдиного математичного забезпечення.

Підсумовуючи сказане вище, можна зробити висновок про можливість застосування таких методів державного управління регіональними системами інформаційної безпеки:

– директивне управління органами регіональних систем інформаційної безпеки з використанням організаційно-розпорядчих актів органів виконавчої влади, спрямованих на виконання прийнятих рішень в області інформаційної безпеки;

– регламентація відносин у сфері інформаційної безпеки на рівні регіону і використанням системи необхідних і достатніх правил і норм, реалізованої у вигляді системи правових і нормативних документів у сфері інформаційної безпеки;

– регулювання відносин у сфері інформаційної безпеки з використанням методів переконання, заснованих на обґрунтуванні та демонстрації переваг методичних рекомендацій із питань інформаційної безпеки, що виходять від органів виконавчої влади;

– управління розвитком регіональних систем інформаційної безпеки на основі обґрунтування пріоритетних напрямків, розробки і реалізації цільових державних програм розвитку регіональних систем інформаційної безпеки [2; 3].

Висновки. Проведене дослідження дозволило зробити такі висновки.

1. Визначено основні напрями діяльності держави щодо забезпечення інформаційної безпеки регіону: формування, нарощування та раціональне управління державними і муніципальними інформаційними ресурсами; виявлення загроз інформаційній безпеці та їх джерел; забезпечення інформаційних прав особистості, суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування; захист інформації, віднесеної в законному порядку до категорії обмеженого доступу; захист інформації від загроз небажаних несанкціонованих і ненавмисних дій.

2. Окреслено проблеми побудови регіональних систем інформаційної безпеки. Зазначено, що першою проблемою у цьому контексті є встановлення правильного (оптимального) співвідношення командних і координаційних методів державного управління. Друга проблема полягає в тому, що в процесі забезпечення інформаційної безпеки можливо супутнє виникнення загроз безпеці інформації, не передбачених при проектуванні і створенні системи захисту. Третя проблема передбачає необхідне здійснення контролю стану системи й оцінку її реальних можливостей щодо поведінки в умовах як постійно існуючих, так і нових загроз безпеці інформації.

3. Виокремлено методи державного управління регіональними системами інформаційної безпеки: директивне управління органами регіональних систем інформаційної безпеки; регламентація відносин у сферіінформаційної безпеки на рівні регіону; регулювання відносин у сфері інформаційної безпеки з використанням методів переконання; управління розвитком регіональних систем інформаційної безпеки на основі обґрунтування пріоритетних напрямків, розробки і реалізації цільових державних програм розвитку регіональних систем інформаційної безпеки.

Загалом завдання вдосконалення державного управління регіональними системами інформаційної безпеки зумовлені тим, що кожен із перелічених вище методів управління повинен ґрунтуватися на об'єктивній, повній і своєчасній інформації про процеси, які відбуваються в регіональних системах інформаційної безпеки, а також на прийнятті всебічно обґрунтованих рішень, що спираються на цю інформацію.

Список літератури:

1. Марущак А.І. Інформаційно-правові напрями дослідження проблем інформаційної безпеки. *Державна безпека України*. 2011. № 21. С. 92–95.
2. Фурашев В.М. Питання законодавчого визначення понятійно-категорійного апарату у сфері інформаційної безпеки. *Інформація і право : науковий журнал*. 2012. № 1 (4). С. 46– 56.
3. Харченко Л.С. Інформаційна безпека України : глосарій. Київ : Текст, 2004. 136 с.
4. Шемшученко Ю.С. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2011. 384 с.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье исследованы особенности государственного управления региональными системами информационной безопасности. В частности, определены основные направления деятельности государства по обеспечению информационной безопасности региона. Обозначены проблемы построения региональных систем информационной безопасности. Выделены методы государственного управления региональными системами информационной безопасности.

Ключевые слова: *государственное управление, региональная система информационной безопасности, методы государственного управления, направления деятельности государства.*

THE FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL INFORMATION SECURITY SYSTEMS

The features of public administration of regional information security systems are investigated in the article. In particular, the main activities of the state concerning ensuring of information security of the region are determined. The problems of creation of regional information security systems are designated. The methods of public administration of regional information security systems are allocated.

Key words: *public administration, regional information security system, public administration methods, state activities.*

Відомості про авторів

Біляєв Я.М. – аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

Бутирська Т.О. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Гаврилюк А.М. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри готельно-ресторанного і туристичного бізнесу Київського національного університету культури і мистецтв

Горбата Л.П. – аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України

Гребенюк Б.О. – аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України

Грень Л.М. – кандидат педагогічних наук, доцент, провідний науковий співробітник Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захистуУкраїни

Гриценко А.А. – магістр міжнародних відносин, Міністерство оборони України

Громадецький О.М. – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Децик О.П. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Дуліна О.В. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри публічного управління та регіоналістики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Житник О.М. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України, Міністерство оборони України

Карпюк С.В. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Кашталян Т.М. – здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Коврига О.С. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Комаров О.В. – кандидат наук з державного управління Університету митної справи та фінансів

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

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

Крилова І.І. – кандидат юридичних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентові України

Кучеренко О.Ю. – докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Кучерявий В.М. – аспірант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Лободенко К.В. – здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Лукіянчук А.А. – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Малекі О.А. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Мартьянова Р.А. – начальник відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення Управління Державної міграційної служби України в Хмельницькій області

Мурзіна Т.А. – аспірант кафедри регіональної політики та публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Науменко А.О. – кандидат економічних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Николаєва В.І. – кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління

Пристайко В.В. – аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України

Пугач В.Г. – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи Міжрегіональної академії управління персоналом

Тарасенко К.М. – аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

Торічний В.О. – кандидат психологічних наук, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Федорова А.М. – аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України

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

НОТАТКИ

Науковий журнал

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 30 (69) № 3 2019

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Семенченко*

Адреса редакції:
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського
м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33
Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua
Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 18,96. Ум.-друк. арк. 22,55. Зам. № 0719/151.
Підписано до друку 29.05.2019. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105
Телефон +38 (0552) 39 95 80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.