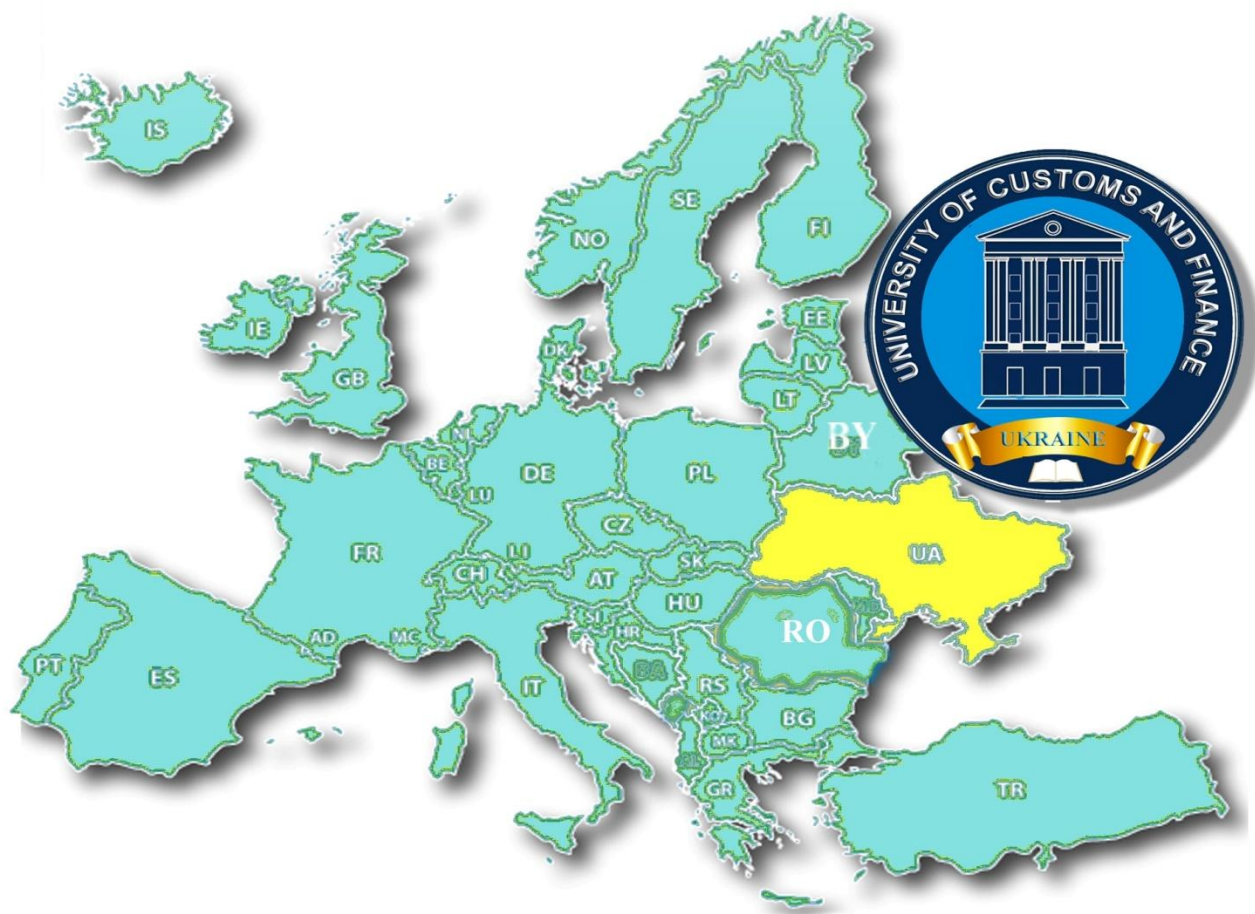


ISSN 2310-9653

# Публічне управління та митне адміністрування



№ 2 (15)

2016

# Публічне управління та митне адміністрування

( правонаступник наукового збірника “Вісник Академії  
митної служби України. Серія: “Державне управління” )

## № 2 (15)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі науки державне управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2016 р. № 820, додаток 12)*

Дніпро  
Університет митної справи та фінансів  
2016

УДК 351.713

**Публічне управління та митне адміністрування**  
**(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.**

**Серія: “Державне управління”)**

Науковий збірник  
Видається двічі на рік  
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою  
Університету митної справи та фінансів (протокол № 8 від 12.12.2016 р.)

**Редакційна колегія:**

**Івашова Л. М.** (головний редактор) – д.держ.упр., проф.;  
**Антонова Л. В.** – д.держ.упр., проф.;  
**Андреа Сабо** – д.філос.н., доц., Угорщина;  
**Бакуменко В. Д.** – д.держ.упр., проф.;  
**Баштанник В. В.** – д.держ.упр., проф.;  
**Борисенко О. П.** – д.держ.упр., проф.;  
**Дацій Н. В.** – д.держ.упр., проф.;  
**Дерев’янку Т. П.** (відповідальний секретар)  
**Домбровська С. М.** – д.держ.упр., проф.;  
**Драган І. О.** – д.держ.упр., проф.;  
**Ємельянов В. М.** – д.держ.упр., доц.;

**Крушельницька Т. А.** – д.держ.упр., доц.;  
**Кураташвілі А. А.** – д.е.н., д.ю.н., проф., Грузія;  
**Лопушинський І. П.** – д.держ.упр., проф.;  
**Лотар Геллерт** – д.н., проф., Німеччина;  
**Мартиненко В. М.** – д.держ.упр., проф.;  
**Міщенко Д. А.** (заступник головного редактора) – д.держ.упр., доц.;  
**Новікова І. В.** – д.е.н., проф., Республіка Білорусь;  
**Садковий В. П.** – д.держ.упр., проф.;  
**Халецька А. А.** – д.держ.упр., проф.;  
**Ченцов В. В.** – д.і.н., д.держ.упр., проф.;  
**Шпекторенко І. В.** – д.держ.упр., проф.

ISSN 2310-9653

Коректори: Л. І. Малигіна, О. О. Смирнова, І. В. Орищій,  
А. П. Самойленко, О. В. Горобець  
Комп’ютерна верстка: О. О. Іщенко, Т. Г. Пунтус

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015

Тираж 300 прим. Замовлення № 891.

Адреса редакції та видавця: вул. В. Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000

Тел.: (056) 756-05-05

Електронна адреса: redactor.umsf@gmail.com

Підписано до друку 20.09.2016. Формат 60×84/16. Папір офсетний.  
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 15,00. Обл.-вид. арк. 13,33.

---

Засновник і видавець: Університет митної справи та фінансів  
(Свідоцтво про видавничу діяльність ДК № 5022 від 14.12.2015 р.)

© Університет митної справи та фінансів, 2016

---

## ЗМІСТ

### Теорія та історія державного управління

- Бодров В. Г., Матвейчук Л. О.** Інформаційна економіка і публічне управління: теоретико-прикладні аспекти ..... 7
- Євсюкова О. В.** Теоретико-концептуальні передумови формування сервісно-орієнтованої держави .....17
- Івашова Л. М.** Елементи методології державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності в Україні: методи та інструменти .....25
- Проців О. Р.** Вплив правового механізму регулювання власності на мисливські види тварин на організацію мисливства у Європі XIX–XX ст. .... 35
- Kravchenko S. O.** Trends of the global evolution of state governance systems .....42

### Механізми державного управління

- Губенко А. О.** Державне регулювання патріотичного виховання у вищих навчальних закладах ..... 49
- Євмєшкіна О. Л.** Стан нормативно-правового забезпечення державного стратегічного планування в Україні ..... 54
- Кучин С. П.** Напрями вдосконалення механізмів державного управління у сфері театрального мистецтва ..... 59
- Нестеряк Ю. В.** Аналіз моделей інформаційної політики та державного регулювання засобів масової комунікації ..... 65
- Пугач А. М.** Створення інноваційної продукції в аграрному виробництві та державне стимулювання науково-дослідної діяльності ..... 71
- Сиченко В. В., Сиченко О. О.** Принципи та методи соціального планування в державній соціальній політиці ..... 77
- Шведун В. О.** Особливості розробки дійового механізму державного регулювання у сфері рекламної діяльності ..... 81
- Шульга Н. Д.** Методологічні підходи дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни ..... 86

### Державна служба: теорії та кращі практики

- Ботвінов Р. Г.** Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід ..... 94
- Карпунець А. С.** Перешкоди на шляху ефективної реалізації реформи державної служби України .....101
- Лепеха А. В.** Вектори реформування Державної фіскальної служби України: функціональний аспект ..... 109
- Фетіщенко Є. М.** Нормативні засади планування видатків Державного бюджету України ..... 114

---

### **Регіональне управління та місцеве самоврядування**

**Жук А. М.** Головні пріоритети державної регіональної політики в Україні .....125

**Парубчак І., Голось Я.** Публічне управління розвитком екологічної політики  
Карпатського єврорегіону в транскордонних відносинах Україна–Польща .....130

**Полковниченко Д. Ю.** Територіальний розвиток в умовах надзвичайної ситуації  
та безпеки: особливості ухвалення управлінських рішень щодо його забезпечення ...137

**Тарасенко Т. М.** Вплив громадського чинника на утвердження політичної  
відповідальності в системі місцевого самоврядування України .....142

### **Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи**

**Квеліашвілі І. М.** Роль наддержавних інституцій у розвитку митної справи .....147

**Разумей Г. Ю., Разумей М. М.** Забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі  
України засобами інтегрованого управління кордонами .....154

**Борисенко О. П.** Формування середнього класу суспільства  
як фактор розвитку країни .....162

### **Сторінка молодого науковця**

**Мосякіна О. А.** Компаративні зіставлення ефективності механізмів  
реалізації державної митної політики України та країн ЄС .....169

---

## CONTENTS

### Theory and history of state administration

- Bodrov V. H., Matveichuk L. O.** Information economics and public management: theoretical and applied aspects .....7
- Yeysiukova O. V.** Theoretical and conceptual prerequisites of service-oriented state .....17
- Ivashova L. M.** The elements of methodology state regulation of foreign activity in Ukraine: methods and tools .....25
- Protsiv O. R.** Impact of legal property control mechanism on hunting for organization species hunting in Europe in 19th – 20th centuries .....35
- Kravchenko S. O.** Trends of the global evolution of state governance systems .....42

### Mechanisms of state administration

- Hubenko A. O.** State regulation of patriotic education in higher educational establishments .....49
- Yevmieshkina O. L.** State regulatory support of state strategic planning in Ukraine .....54
- Kuchyn S. P.** The directions of improvement the mechanisms of state management in the field of theatrical art .....59
- Nesteriak Yu. V.** Analysis of the models and public information policy regulation of the media .....65
- Puhach A. M.** Creating innovative products in agricultural production and promoting state research activities .....71
- Sychenko V. V., Sychenko O. O.** Principles and techniques of social planning in the state social policy .....77
- Shvedun V. O.** Features of development of advertising activity state regulation mechanism .....81
- Shulha N. D.** Methodological approaches state educational research policy as a tool of socio-economic development .....86

### State administration: theories and the best practices

- Botvinov R. H.** Organizational fundamentals of law enforcement service: foreign experience .....94
- Karpunets A. S.** Impediments to the effectiveness implementation public service reform in Ukraine .....101
- Lepekha A. V.** Vectors of State Fiscal Service of Ukraine reforming: functional aspect .....109
- Fetishchenko Ye. M.** Legal framework for planning of the State Budget of Ukraine expenditures .....114

---

**Regional administration and local self-government**

**Zhuk A. M.** Main priorities of the state regional policy in Ukraine .....125

**Parubchak I., Holos Ya.** Public administration environmental policy  
development Carpathian euroregion in cross-border relations Ukraine–Poland .....130

**Polkovnychenko D. Yu.** Territorial development in terms of emergency situations  
and security: features of approval for its management software solutions .....137

**Tarasenko T. M.** Influence of social force on establishment of political responsibility  
in the system of local government of Ukraine .....142

**State administration in the state security sphere**

**Kveliashvili I. M.** The role of supranational institutions in the development customs ....147

**Razumei H. Yu., Razumei M. M.** Ensuring security in foreign trade of Ukraine  
by means of integrated border management .....154

**Borysenko O. P.** The middle-class formation of society as a factor of development  
of the country .....162

**Young scientist's page**

**Mosiakina O. A.** Comparative comparison of the effectiveness of the mechanisms  
of implementation of state customs policy of Ukraine and the EU .....169

**В. Г. Бодров**, доктор економічних наук,  
завідувач кафедри управління національним  
господарством та економічної політики  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
**Л. О. Матвейчук**, кандидат економічних наук,  
докторант НАДУ при Президентові України

### **ІНФОРМАЦІЙНА ЕКОНОМІКА І ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

*Розглянуто сутність ключових понять “інформаційна економіка”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”, “електронне урядування”, виділено їх характерні ознаки та взаємозв’язки. Розкрито сучасний стан розвитку публічного управління в умовах формування інформаційної економіки у контексті електронного урядування.*

*Ключові слова: інформаційна економіка; публічне управління; публічне адміністрування; електронне урядування.*

*The essence of such key concepts of “information economy”, “public administration”, “public administration”, “e-government”, highlighted their characteristics and relationships. Reveals the current state of public administration in the emerging information economy in the context of e-governance.*

*Key words: information economy; public administration; public administration; e-government.*

**Постановка проблеми.** Процесу розвитку інформаційної економіки і формування громадянського суспільства притаманні нові підходи у державному управлінні, які наразі відбуваються в Україні. Своєю чергою, розвиток інформаційної економіки потребує втілення нових форм і методів роботи у сфері економічного і державного управління, яке, трансформувавшись у публічне управління, зазнало істотної еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти інформаційної економіки знайшли своє відображення у працях Ю. М. Бажала, В. М. Гейця, А. О. Маслова, В. Л. Плєскач та ін. Дослідженню проблематики вітчизняного публічного управління в процесі розвитку інформаційної економіки та е-урядування присвячено праці О. А. Баранова, В. Г. Бодрова, П. С. Клімушкіна, Н. В. Грицяк, А. М. Семенченка, Ю. П. Сурміна та співавтора цієї статті. З часу публікацій цих праць відбулися значні зміни у розвитку даного напрямку, що визначило необхідність даного дослідження.

**Мета статті** – розкриття сутності та особливостей понять “інформаційна економіка”, “публічне управління”, “публічне адміністрування”, “електронне урядування”, визначення взаємозалежності та оцінка сучасного стану їх розвитку в Україні.

© В. Г. Бодров, Л. О. Матвейчук, 2016



**Виклад основного матеріалу.** У процесі розвитку інформаційного суспільства цифрова нерівність породжує соціальну та економічну нерівність. Щодо останньої слід зазначити, що у цифровому суспільстві розвивається інформаційна економіка, де головний виробничий ресурс – це інформація, а не створена промислова продукція.

Щодо визначення сутності інформаційної економіки слід зазначити, що сьогодні існують інтерпретації даного терміну, які залежать від погляду конкретного науковця, відповідної наукової школи та способу її дослідження. Окремі трактування поняття інформаційна економіка наведено у табл. 1. Спільною ознакою наукових підходів до визначення сутності інформаційної економіки є спроба вчених виділити широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у процесах суспільного виробництва.

Таблиця 1

**Розкриття поняття “інформаційна економіка”**

Автор	Інформаційна економіка – це
Ю. М. Бажал [1]	фаза розвитку суспільства, у якій головний продукт виробництва – це інформація та знання, а відмітні риси – це збільшення ролі інформації та знань у житті суспільства, зростання частки інформаційних комунікацій, продуктів і послуг у ВВП, створення глобального інформаційного простору, де відбувається ефективна інформаційна взаємодія людей, зокрема завдяки їх доступу до світових інформаційних ресурсів і споживанню відповідних інформаційних продуктів і послуг
В. М. Геєць [2]	перша, початкова стадія нової економіки постіндустріального суспільства, яка у процесі розвитку перетворюється на економіку знань
А. О. Маслов [3]	економіка, що утворилась на поєднанні й охоплює елементи традиційної, мережевої економіки та економіки знань, утворила свої особливі змістові елементи, заснована на інформації та знаннях
В. Л. Плєскач [4]	електронна економічна діяльність, де переважає господарська діяльність у сфері інформаційних послуг, їх виробництва та обміну, основні ресурси – це інформація та знання
Матеріали Європейської Комісії [5]	особливий тип економіки, в якому інформація – це визначальний виробничий ресурс, який базується на інформаційному виробництві та інформаційних технологіях

Розширення поняття інформаційної економіки можливе через розкриття її рис та ознак. Український науковець Ю. М. Бажал виділяє особливі риси інформаційної економіки, до переліку яких належать:

- збільшення ролі інформації та знань у житті суспільства;
- зростання частки інформаційних комунікацій, продуктів і послуг у ВВП;
- створення глобального інформаційного простору, де відбувається ефективна інформаційна взаємодія людей, зокрема завдяки їх доступу до світових інформаційних ресурсів і споживанню відповідних інформаційних продуктів і послуг [1].

На характерних ознаках інформаційної економіки акцентують увагу вчені С. С. Гринкевич та О. І. Ляш, а саме:

- зростання ролі інформації та знань для суспільного розвитку;
- поширення інформаційних технологій;
- формування глобального інформаційного простору;
- зростання кількості зайнятих у сфері інформаційних технологій;
- зростання частки інформаційних продуктів і послуг у ВВП;
- комп'ютеризація, інформатизація економіки через використання телефонного, інтернет-зв'язку [6, 60].

На думку А. О. Маслова, основними характеристиками інформаційної економіки є:

- перетворення науки в безпосередню продуктивну силу і підвищення значення нематеріальних, зокрема інформаційно-знанневих, активів;
- виникнення глобальної мережі фінансового капіталу та поєднання фінансового капіталу з високими технологіями, що забезпечує їх переважний розвиток;
- посилення зміни галузевої структури виробництва на основі випереджального зростання сектора послуг та його структурування у напрямі від структурування суто третинного сектора до появи четвертинного сектора за межами третинного, що обумовлено зростанням попиту на інформацію та знання;
- зміна структури зайнятості, зниження частки зайнятості в традиційних галузях та абсолютне і відносне зростання зайнятості в інформаційно-знанневих галузях виробництва;
- децентралізація управління виробництвом і перехід від вертикального (ієрархічного) до горизонтального (мережевого) принципу організації;
- демасифікація виробництва з урахуванням зміни попиту і включення до нього культурного елемента;
- диверсифікація, індивідуалізація і фрагментація праці [3, 27].

Слід зазначити, що у розкритті поняття “інформаційна економіка” науковці акцентують увагу на широкому застосуванні ІКТ у суспільному виробництві. Отже, найпоширеніше розуміння інформаційної економіки серед науковців – це виділення інформації та знання основних продуктів виробництва, де широко застосовуються інформаційно-комунікаційні технології.

Розвиток інформаційної економіки потребує нових форм, методів, засобів роботи в усіх секторах економіки, в тому числі у сфері державного управління, яке зазнало істотної еволюції внаслідок розвитку демократії, громадянського суспільства і трансформувалось у нову модель управління у державному секторі економіки України – публічне управління. У вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення понять “публічне управління” та “публічне адміністрування”. Щодо поняття публічного адміністрування, то це складова публічного управління. Дефініцію публічного адміністрування розкрито в табл. 2.

У вузькому розумінні, на думку окремих науковців, публічне адміністрування пов'язано з виконавчою гілкою влади й розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі різновиди діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду;
- вивчення, розробка та впровадження напрямів державної політики.

## Підходи до визначення поняття “публічне адміністрування”

Автор	Сутність поняття “публічне адміністрування”
Д. Н. Бахрах [7, 489]	– різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі
М. А. Міненко [8, 20]	– форма реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури
Т. Б. Семенчук [9, 389]	– метод управління, який, з одного боку, забезпечує надання суспільству необхідних послуг законодавчих органів, з іншого – реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і за кордоном
Енциклопедія державного управління Т. 8: Публічне врядування [10, 489–490]	– публічне адміністрування (державне управління – за традиційною пострадянською термінологією) – це технічна складова урядування, що має здійснюватись на професійній (неполітичній) основі, і чим далі, тим більше звертатися до залучення недержавних партнерів для спільного розв’язання проблем, які виникають у цій сфері управлінської діяльності

## Підходи до визначення поняття “публічне управління”

Автор	Публічне управління
Н. Т. Аврамчикова [11]	– вплив суб’єкта, який має публічну владу, на об’єкт з метою будь-яких суспільних інтересів
В. С. Куйбіда [12, 12]	– управління, яке здійснюється організованою громадськістю та представниками народу – інститутами громадянського суспільства та інститутами держави
О. Ю. Оболенський [13, 4]	– управління, яке здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб’єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об’єкта управління
С. І. Чернов [14, 7]	– організуючий і регулювальний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль
Програми розвитку ООН [15]	– ключова галузь теорії та практики, яка зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінювання ефективності

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему державного управління, представлену адміністративними інститутами у рамках прийнятої ієрархії влади [16, 16].

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що публічне адміністрування – це складова публічного управління. У табл. 3 подано наукові трактування цього поняття.

“Процес формування публічного управління, що відповідає викликам сучасності, – складне завдання, яке постає перед усім суспільством та вимагає визначення методології як системи знань про метод, під яким зазвичай розуміють сукупність практичних або розумових прийомів, кроків та інструкцій, дотримання яких забезпечує досягнення бажаних результатів”, – так вважає відомий науковець Ю. П. Сурмін [17].

Серед міжнародних досліджень даної проблеми слід виділити обстеження, які проводить сектор публічного управління департаменту з економічних і соціальних питань ООН. Матеріали цих досліджень – цінний інструмент визначення кращих практик лідерів електронного урядування, прийняття рішень у сфері державного управління, формування державної політики розвитку у цьому напрямі. Це важливий потенціал надання допомоги державам-членам у розвитку публічного управління з використанням ІКТ в інтересах сталого розвитку країн [18].

До досліджень ООН слід додати обстеження сектора державного управління, які були опубліковані у виданні “2015 WORLD PUBLIC SECTOR REPORT” в 2015 р. відділом у справах державного управління та управління розвитком. У звіті досліджено стан та проблеми державного управління, а також перспективи розвитку підзвітного урядування з метою економічного зростання, соціальної справедливості та екологічної стійкості. Найближчим часом глави держав і урядів мають прийняти програму сталого розвитку 2030 р., а міжнародні експерти публічного сектора WPSR зробити свій внесок, виділивши критичні питання державного управління [18, 2].

Отже, проблема “цифрового розриву” між країнами і людьми має глобальний характер. Міжнародні рейтинги підтверджують наявність цифрової нерівності країн, їх економік, окремих галузей та населення, в тому числі у сфері публічного управління. Очевидний вплив інформаційної економіки на публічне управління, що, своєю чергою, продукує нові форми, методи, засоби публічного управління, фундаментальною основою яких є ІКТ та мережа Інтернет.

Характерне місце у сфері публічного управління в процесі розвитку інформаційної економіки має технологія “електронного урядування”.

Щодо поняття “електронне урядування” слід зауважити, що воно й нині не має однозначного визначення. Науковці та практики постійно ведуть дискусії, акцентуючи свою увагу на різних його аспектах. Водночас існує проблема розуміння електронного урядування в окремо взятій державі, тому необхідно враховувати багато особливостей, а саме: ступінь громадсько-політичної свідомості населення, соціальний рівень, традиції, стан інформативності державних органів і суспільства, розвиток сфери інформаційно-комунікаційних технологій. Аналіз підходів вітчизняних учених до тлумачення поняття “електронне урядування” подано в табл. 4.

Заслугує на увагу й науковий підхід у європейських країнах, де електронне урядування розглядають як засіб підвищення ефективності державного управління за рахунок використання ІКТ у державному секторі. В основному перевага надається соціальній ефективності, яка позначається у передових змінах суспільства, а не в економічній. До того ж застосування технології електронного урядування дозволяє мінімізувати умови формування корупційних механізмів у сфері публічного управління завдяки онлайн взаємодії.

## Наукові погляди щодо змісту поняття “електронне урядування”

Науковці	Визначення поняття “електронне урядування”
О. А. Баранов [19, 56]	– засіб організації державної влади в допомозі систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу й робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадян із органами влади
Н. В. Грицяк [20, 257]	– нова модель державного управління, яка здатна надавати відносинам влади, бізнесу і громадянам характеру взаємодії та взаємосприйняття з метою побудови сучасного демократичного суспільства
П. С. Клімушин [21, 28]	– це форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій
А. І. Семенченко [22, 9]	– це система взаємодії органів державної влади з населенням, яка базується на широкому застосуванні інформаційних технологій, у тому числі мережі Інтернет, з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації, обумовленого їх отриманням
Концепція розвитку електронного урядування в Україні [23, 3]	– це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачеві)

Заслугує на увагу й науковий підхід у європейських країнах, де електронне урядування розглядають як засіб підвищення ефективності державного управління за рахунок використання ІКТ у державному секторі. В основному перевага надається соціальній ефективності, яка позначається у передових змінах суспільства, а не в економічній. До того ж застосування технології електронного урядування дозволяє мінімізувати умови формування корупційних механізмів у сфері публічного управління завдяки онлайн взаємодії.

На нашу думку, електронне урядування слід розглядати як форму організації державного управління з використанням ІКТ та мережі Інтернет, що забезпечує електронний формат взаємодії між учасниками інформаційного суспільства: держави, бізнесу та громадян і сприяє підвищенню ефективності, відкритості й прозорості діяльності публічних органів.

Щодо розвитку електронного урядування в Україні слід зазначити, що його впровадження почалось із 2000 р., відповідно до рішень Президента та Уряду. Наразі розвиток електронної взаємодії публічних органів в Україні відбувається відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” [24]. Побудова електронного формату діяльності найактуальніша в органах місцевого самоврядування, в процесі реформ із децентралізації. З метою підвищення ефективної діяльності місцевих держадміністрацій, електронне урядування визначено пріоритетним шляхом розвитку відповідно Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [25].

Продовжуючи тему розвитку електронного урядування, слід зазначити, що у 2015 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Постанову “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”. Згідно з Постановою передбачено оприлюднення інформації відкритих даних на єдиному державному веб-порталі та офіційних веб-сайтах міністерств і відомств. До переліку набору даних належать: Єдиний державний реєстр юридичних та фізичних осіб – підприємців; Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство; звіти про використання бюджетних коштів; Реєстр платників податку на додану вартість та багато інших важливих для громадян державних даних [26].

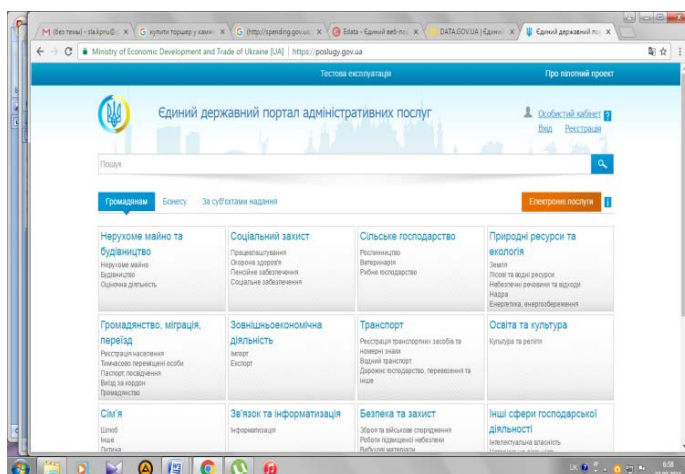
Електронні ініціативи Парламенту привели до впровадження у 2016 р. сучасного сервісу – електронних петицій, який надає можливість громадянам брати участь у вирішенні важливих суспільних питань і став тестом е-демократії для України взагалі. Для розгляду Урядом петиція має набрати не менше 25 000 голосів упродовж 90 днів. Якщо петиція не набере достатньої кількості голосів, вона буде розглянута як колективне звернення. На сьогодні громадяни можуть подати електронні петиції до:

- Верховної Ради України (<https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions>);
- Кабінету Міністрів України (<http://petition.kmu.gov.ua>);
- Президента України (<https://petition.president.gov.ua>);
- органів місцевого самоврядування (<http://e-dem.in.ua>).

Наступним кроком розвитку цифрової України стало створення офіційного порталу публічних фінансів України (<http://spending.gov.ua>). У цьому випадку метою стало забезпечення прозорості державних фінансів і доступ до необхідної інформації, яка б відповідала правам громадськості. Нині цей веб-портал, а також Єдиний державний портал адміністративних послуг, Єдиний державний веб-портал відкритих даних працюють у тестовому режимі (рис. 1).

До переліку досягнень слід віднести впровадження в Україні системи електронних закупівель “Prozorro”, яка була визнана однією з найкращих у світі. Електронні закупівлі обов’язкові для всіх органів влади. Окремо заслуговує на увагу електронна діяльність Верховної Ради України за останні два роки. В країні підготовлено та прийнято план електронної модернізації парламенту, оновлено веб-портал ВРУ та веб-сайти комітетів, створено внутрішній веб-портал та веб-портал відкритих даних ВРУ, впроваджено електронний документообіг та електронний порядок денний для депутатів. Як наслідок, результатом комплексної електронної діяльності в країні стало значне покращання позиції України у світових рейтингах ООН 2016 р., а саме щодо:

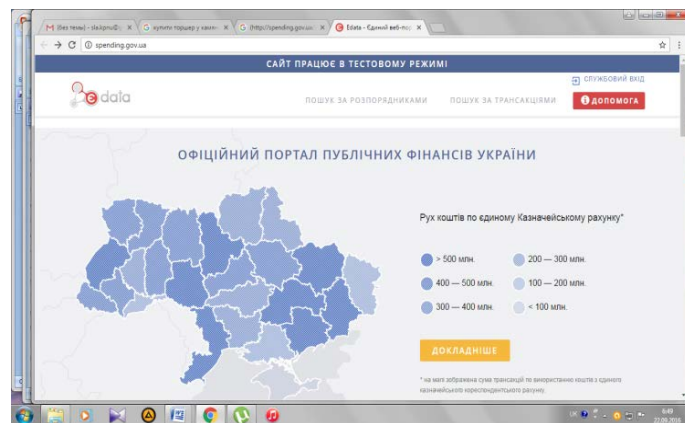
- розвитку електронного урядування 62 місце (+25 позицій) за індексом розвитку електронного уряду;
- розвитку е-демократії 24-те місце (+45 позицій) за рівнем розвитку електронного парламенту.



Єдиний державний портал адміністративних послуг  
<https://posluga.gov.ua>



Єдиний державний веб-портал відкритих даних  
<http://data.gov.ua>



Офіційний портал публічних фінансів України  
<http://spending.gov.ua>

Рис. 1. Державні портали 2016 р.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Формування електронної взаємодії публічних органів в Україні відбувається у процесі розвитку інформаційної економіки через застосування технології “електронного урядування”, впровадження якої направлено на підвищення ефективності діяльності, рівня відкритості й прозорості державних органів. Першочерговим у дослідженнях цього напрямку стає необхідність вивчення й використання кращих практик світових лідерів сфери електронного урядування з метою узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду, визначення стратегії розвитку даного напрямку і умови його результативного впровадження.

**Список використаних джерел:**

1. Бажал Ю. М. Інформаційна економіка [Електронний ресурс] / Бажал Ю. М. – Режим доступу : [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal\\_Informatsiyna\\_ekonomika.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal_Informatsiyna_ekonomika.pdf)
2. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів : монографія у 2 ч. – Ч. 1 / за ред. В. М. Гейця, А. А. Мазаракі. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 389 с.
3. Маслов А. Теорія інформаційного суспільства як методологічна основа теорії інформаційної економіки / А. Маслов // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 123. – С. 24–28.
4. Плєскач В. Л. Формування ринку інформаційних послуг в Україні : дис. ... д-ра екон. наук : 08.02.03 / В. Л. Плєскач ; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2006. – 446 с.
5. Європа та Глобальне інформаційне суспільство. Рекомендації Європейській раді : збірник “Європа на шляху до інформаційного суспільства” / Матеріали Європейської Комісії 1994–1995 рр. – К. : Державний комітет зв’язку та інформатизації України. Зв’язок, 2000.
6. Гринкевич С. С. Теоретико-прикладні аспекти інформаційної економіки в Україні / С. С. Гринкевич, О. І. Іляш. – К. : Стратегічні пріоритети, 2015. – № 1 (34). – С. 56–62.
7. Бахрах Д. Н. Административное право / Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. М. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
8. Міненко М. А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства [Електронний ресурс] / М. А. Міненко // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне фахове видання. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=581>
9. Семенчук Т. Б. Сутність категорії “Публічне адміністрування” та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2013. – № 42. – С. 385–390.
10. Енциклопедія державного управління : довід. вид. у 8 т. – Т. 8. Публічне урядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. ; наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін та ін. ; наукова редакція 8-го тому: В. С. Загорський (голова) С. О. Телешун (співголова), А. В. Ліпенцев та ін. – К. : НАДУ ; Львів : ЛРІ НАДУ, 2011. – 710 с.
11. Аврамчикова Н. Т. Государственное и муниципальное управление : учебное пособие / Аврамчикова Н. Т. – Красноярск : Сибирский государственный аэрокосмический университет, 2008. – 148 с.



12. Куйбіда В. С. Організація публічної служби України : монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенко. – Кам'янець-Подільський : Зволейко Д. Г. [вид.], 2016. – 271 с.

13. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за між-нар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.

14. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів усіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування” (за видами економічної діяльності) / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 97 с.

15. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>

16. Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Институт новой экономики, 2002. – 1088 с.

17. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Сурмін Ю. П. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10synduu.pdf>

18. Responsive and Accountable Public Governance: 2015 WORLD PUBLIC SECTOR REPORT: United Nations Publication. Department of Economic and Social Affairs. – New York, 2015. – 123 p.

19. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова та ін. ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : Поліграф-Плюс, 2007. – 254 с.

20. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С. Г. Соловійов, О. Є. Бухтатий, Ю. В. Нестеряк та ін. ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : К.І.С., 2015. – 320 с.

21. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. С. Серенок. – Х. : Магістр, 2010. – 312 с.

22. Семенченко А. І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення / А. І. Семенченко // Електронне урядування. – 2010. – № 1. – С. 6–17.

23. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін. ; за ред. А. І. Семенченко. – К., 2009. – 15 с. – Режим доступу : <http://nc.da-gov.adamant.ua/menu/.../doc/posib.doc>

24. Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5\2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

25. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

26. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF>

**О. В. Євсюкова**, кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентові України

### ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

*Розкрито змістовність поняття “сервісно-орієнтована влада”, визначено ознаки “сервісно-орієнтованої держави”, а саме: детермінантну суспільну ефективність, децентралізоване урізноманітнення процесу здійснення влади, правову соціально справедливу природу держави та суверенітет, сервісну модель державного управління, інститут сервісу.*

*Ключові слова: сервісно-орієнтована держава; сервісно-орієнтована влада; сервісні ознаки держави; концепція соціально-орієнтованої сервісної політики держави.*

*Reveals the content of the concept of “service-oriented government” is defined signs of “service-oriented state”, namely social determinant efficiency, diversification of the implementation decentralized authorities, legal social and fair nature of the state and sovereignty, service model governance, Institute of Service.*

*Key words: service-oriented government; service-oriented government; service signs states; concept of socially-oriented service policy.*

**Постановка проблеми.** Складність та ілюзорність сутнісного тлумачення дефініції “сервісно-орієнтованої держави” полягає у недостатньому науковому обґрунтуванні її складових та фактичному сприйнятті інструментарію побудови такої сервісно-орієнтованої держави в реальній практичній площині. Зрозуміло, що саму сутність сервісно-орієнтованої держави слід визначати як “держава для людини”, хоча, враховуючи хронічний стан суспільного трансформування в українському суспільстві, існує альтернативна (до сервісно-орієнтованої держави) модель державної організації як “людина для держави”. Нині постала необхідність переосмислення взаємовідносин держави та суспільства у напрямі забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, визначення основних ознак сервісно-орієнтованої держави та сервісно-орієнтованої влади не тільки як однієї з її ознак, а також як системотвірного фактора будь-яких суспільних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичному осмисленню проблематики побудови сервісно-орієнтованої держави, впровадженню сервісної функції публічних владних відносин присвячено низку наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених: О. Алімова, Т. Ананьєвої, М. Барбера, В. Багдасаряна, О. Безсонової, М. Буткевича, О. Васильєвої, Б. Гаврилишина, О. Ігнатенка, О. Козлової, О. Карпенка, А. Реймона, В. Рубцова, Ю. Тихомирова та ін.

**Мета статті** – опрацювання теоретико-методичних підходів щодо з’ясування сутнісних ознак держави сервісного типу з визначенням та розкриттям сутності дефініцій “сервісно-орієнтована держава” та “сервісно-орієнтована влада”.

© О. В. Євсюкова, 2016

**Виклад основного матеріалу.** За умов сьогодення держави у сучасному світі мають значні відмінності, котрі впливають на їх подальший розвиток. Наукову цікавість викликає погляд Б. Гаврилишина, який зазначав, що ефективні суспільства мають відповідні детермінанти ефективності, які відрізняють ці суспільства між собою. Оскільки, на думку автора, немає єдиного універсального показника, за допомогою якого можна було б визначити становище держав, водночас їх оцінювання і порівняння проводяться постійно. Ефективність держави може оцінюватись відповідно до економічного, політичного або соціального критеріїв. Саме тому серед цих детермінант науковцем виділено: соціальні, політичні та економічні детермінанти. Аналізуючи їх взаємодію, слід зазначити, що Б. Гаврилишин фактично репрезентував один із варіантів власного бачення сервісно-орієнтованого суспільства в різних країнах. Комплексна взаємодія та гармонізація зазначених детермінант приводять до формування детермінантної суспільної ефективності, якою, на думку автора, є суспільний лад у державі. Соціальна життєздатність суспільства потребує певної відповідності між прагненнями-сподіваннями і досягненнями-здійсненнями, між усвідомленням своїх прав і їх реалізацією [1, 21]. Соціальна природа людини зумовлює те, що все назване залежить від стосунків між людьми на різних рівнях структури суспільства. Відносини, своєю чергою, формуються під впливом переконань-цінностей, що відповідають усталеним потребам і уявленням про справедливість. Щодо політичної складової, то науковець акцентував свою увагу на тому, що політичні інституції діють або не діють залежно від приналежності до влади, від того, як вона використовується у зв'язку з розподілом ресурсів, регулюванням взаємовідносин, а також чи сприймається її функціонування законним і справедливим, насильно нав'язаним чи добровільно визнаним. Відповідно, розвиток демократичної та соціально-орієнтованої держави в Україні у площині розбудови державного утворення соціетального типу, а також процес становлення громадянського суспільства визначаються характером політичної влади [2]. Найбільші труднощі виникають тоді, коли йдеться про оцінювання ефективності політичного правління. Такі цілі як свобода та справедливість, є бажаними для суспільства, однак ступінь, ціна досягнення їх та компроміси, на які треба піти, виходять за межі майстерності статистиків. Це являє собою ще одну причину відсутності комплексного показника суспільної ефективності.

Однак, як визначено у науковій праці Б. Гаврилишина [1], зміни у політичному процесі, які спостерігаються за останні десятиріччя у "сервісно-орієнтованих" країнах світу, мають загальну тенденцію. Політичні відносини стають більш комплексними та самостійними і водночас більш відкритими, підпорядкованими публічному контролю. Враховуючи думку автора, слід зазначити, що розвиток соціальної та сервісно-орієнтованої української держави відбувається шляхом копіювання складових "подібності" вже сформованих сервісних суспільств сучасного світу. Узагальнюючи думку автора, зазначимо, що політичні інституції в такій сервісно-орієнтованій державі змінюються для узгодження зі зміненою основою суспільних цінностей. Вказані зміни мали б відбуватися у напрямі змін від централізованої форми правління (з владою типу противаг через децентралізоване урізноманітнення процесу здійснення влади) до колегіальної влади, моделі прямої демократії [1, 111]. Децентралізація і пряма демократія могли б бути організовані таким чином, аби надати освіченому, політизованому населенню можливість безпосередньої участі у легітимації політичних рішень і визначати відповідальних за наслідки таких рішень [1, 112]. Слід зазначити, що політична влада

набуватиме сервісних ознак, що сприятиме забезпеченню потреб кожного окремого громадянина та суспільства в цілому (як споживачів управлінських рішень), приведе до послаблення, а у подальшому і до знищення нинішньої відчуженості громадськості від політичних інституцій, забезпечить лояльне ставлення до них та почуття обов'язку у виконанні прийнятих ними рішень.

Зазначимо, що одна з найважливіших рис державної влади – це її ефективність та результативність, поряд з такими, не менш важливими рисами як легітимність, легальність, верховенство, впливовість, публічність, моноцентричність тощо. Доречним, на нашу думку, та відмінним від тлумачення суті цих дефініцій в економічній науці – це саме об'єднання ознак ефективності та результативності владних відносин у державі в одну рису, оскільки, якщо рішення, які приймаються органами влади та, зокрема, урядом держави відповідають інтересам суспільства і є результативними, відповідно, така влада стає ефективною. Однак в умовах суспільних трансформацій із урахуванням пріоритетів проведення адміністративної реформи складно визначити ефективність та результативність державного управління у зв'язку з відсутністю сервісної держави і, відповідно, моделі інституціоналізації сучасної системи державного управління процесами сервісного спрямування.

З'ясуємо, що досягнення визначених результатів щодо ефективності та результативності владних відносин є можливим лише у разі реалізації сервісної функції держави за рахунок запровадження у практику державного, регіонального і місцевого управління дієвих важелів і регуляторів розбудови сервісно-орієнтованої системи. В умовах формування соціально орієнтованої держави особливу актуальність і соціальну значущість набувають питання, пов'язані з підвищенням ефективної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з надання послуг [3].

З'являється нагальна потреба у виділенні теоретичної галузі знань, яка б мала можливість описати й осмислити сферу послуг, її значущість для людини й суспільства, розуміння та оцінювання людиною своїх можливостей для задоволення соціальних потреб за допомогою сервісу.

Повертаючись до питання щодо визначення змісту дефініції “соціально орієнтованої держави”, слід проаналізувати погляд правника Б. Кістяківського, наукові праці якого здебільшого присвячені дослідженню правової держави як найдосконалішого, на думку вченого, типу державного буття. Зазначимо, що Б. Кістяківський розглядає правову природу так званої “соціально справедливої держави”, яка мусить бути такою, вказуючи при цьому, що не всі сучасні правові або конституційні держави на практиці однаково демократичні. Однак між ними є цілком послідовні демократії, які здійснили пропорційне представництво і безпосереднє народне законодавство. Будь-яка сучасна правова держава має державні установи, серед яких на першому місці – народне представництво, яке дає можливість втілити найпослідовніше й найширше застосування народо-владдя. Тож зрозуміло, що партії вважають за можливе користуватися сучасною державою як знаряддям і засобом для досягнення справедливішого соціального ладу [4, 276]. Як зазначає інший вітчизняний вчений В. Рубцов, оптимальним для України могло б стати сполучення складових суспільного ладу: групово-кооперативні цінності, колегіальна (консенсусна) система управління, узгоджене вільне підприємництво. Автор зазначає, що актуальності набувають концепції соціального капіталу, належного управління та сталого розвитку. Громадянське суспільство поступово перетворюється з філософського концепту на суспільний суб'єкт, а роль держави та влади має забезпечувати надання послуг, тобто “служити”, а не “володарювати” [5].

Ще наприкінці XIX ст. Б. Кістяківський сформував прототип соціально орієнтованої держави через трактування суті її правової організації, у складі якої найбільшу вагу матиме як визнання публічно-правового характеру за правом на гідне людське існування із всіма його розгалуженнями, так і визнання цих прав як особистих. Отже, держава цього типу тільки розвиває ті юридичні принципи, які вироблено і встановлено сучасною правовою державою. Більшість інституцій будуть створені за аналогією з інституціями правової держави. Зорганізованість і виключення анархії в суспільному господарстві буде досягнуто в державі майбутнього за допомогою тих самих правових прийомів, якими досягається зорганізованість й виключення анархії у правовому та політичному житті у правовій державі. Дві підвалини правової держави – суб'єктивні публічні права та участь народу в законодавстві й управлінні країною будуть цілком послідовно розвинуті й розширені. Зазначене розширення розгортатиметься не тільки у сфері суто політичних і державних відносин, але й полягатиме у поширенні тих самих принципів на поле господарських відносин, які в правовій державі підлягають лише нормам цивільного права. На підставі зазначеного слід визнати, що між сучасною правовою державою і тією державою, яка здійснить соціальну справедливість, немає принципової та якісної різниці, а різниця є в кількості та ступені [4].

Погоджуємось з думкою вітчизняного вченого О. В. Карпенка, який вважає, що геополітичне роздоріжжя, на якому українська влада перебуває з моменту проголошення незалежності країни, створює ситуацію певної невизначеності. Проте, з одного боку, на думку автора, побудова сервісно-орієнтованої держави є основним пріоритетом України в подальшій інтеграції до європейської спільноти. Однак з іншого – досить специфічні європейсько-заокеанські принципи свободи та рівності взаємовідносин між державою і громадянином (коли державні інституції слугують людині, яка виступає в ролі клієнта) постійно протиставляються жорстко структурованому білорусько-російському адмініструванню, корені якого беруть свій початок з радянського патерналізму [6, 13].

Визнаємо і те, що засадничими умовами формування сервісно-орієнтованої держави прийнято вважати ідею суспільного договору як засобу досягнення громадянського консенсусу. Так, звичайно, але, на нашу думку, для належного надання ознак сервісизації публічним владним відносинам слід ураховувати ще одну її складову – суверенність чи то “суверенітет”, адже суверенність забезпечує певну відповідальність щодо якості надання послуг органами публічної влади. Так, А. Реймон зазначає, що держава є суверенною у тому розумінні, коли на її території діють звичайні правила, обов'язкові для всіх “цивілізованих держав” та прийняті конвенцією чи угодою, зобов'язання, а система законів, що їх вона видає або з якою вона зливається – це остання інстанція. Якщо ж суверенітет абсолютний, то внутрішній і міжнародній порядки різні, бо перший сприяє, а другий виключає підпорядкування єдиній владі [7, 253]. Інший філософ Г. Дж. Моргентау кваліфікує верховну законодавчу й виконавчу суверенну владу й розглядає їх як неподільними, бо поділена суверенна влада – це своєрідна суперечність, мов квадратне коло. Суверенітет належить владі водночас законній та верховній. Так, пошук суверенітету – це водночас та впереміж пошук умов, за яких влада стає законною, й місця, людей чи засад, у яких вона полягає. У вислові “суверенітет народу” головна концепція стосується не справжнього володаря влади, а людської сукупності, звідки згідно із логікою конституції походить влада законів чи урядів [8, 254]. Підсумовуючи, зазначимо, що концепція суверенітету, крім свого юридичного значення (чинність системи норм у певному просторі), прислугується чи то для того, щоб виправдати всередині якусь ідею (або форму-

лу) уряду, влади певних органів або певних людей, наголошуючи на владі якогось колективного чинника (народу), або безособову владу (закони). Зовні суверенітет збігається з незалежністю, але сенс незалежності надає їй самій суперечливого тлумачення.

Повертаючись до Т. Гоббса, зазначимо, що він одночасно визнавав абсолютизацію суверенітету держави та невідчужуваних прав людини такими, що не суперечать один одному та підлягають реалізації у різних сферах суспільного життя. Іншими словами, державний суверенітет у Т. Гоббса – всемогутній, але тільки у тій власній сфері, за межами якої людина зберігає свої індивідуальні права та свободи, тобто коли вона не зазіхає на права та свободи інших. На думку мислителя, суверенна влада може належати і зібранню людей, а глава держави – одна особа. Але в обох випадках влада держави єдина і неподільна, вона зводить волю всіх громадян у єдину волю. Таким чином, імплементуючи теорію “суспільного договору” Т. Гоббса на сучасні реалії, зазначимо: стверджуючи цінність держави і права як єдиних форм людського буття, за допомогою яких людина отримує можливість для розвитку своїх здібностей і реалізації власної сутності, відбувається звернення до фундаментальної для сучасного людства проблеми особистості, її прав, що визначаються її місцезнаходженням, у сервісно-орієнтованій державі, оскільки держава надає певні можливості (як послуг), які забезпечують її гармонійний розвиток. Унікальність вчення Т. Гоббса полягає в тому, що він повертає погляд на ідею держави і права, подаючи їх як функціональні категорії, котрі покликані сприяти розвитку людських здібностей. Тому метою його дослідження стає людина як субстанція, що розвивається, а держава і право виступають як явища, які сприяють розвитку людської суб’єктивності.

Деякі аспекти державної суверенності вбачаються ще одним відомим мислителем, філософом-правознавцем Ж.-Ж. Руссо, який свого часу пропонував концепцію створення політичного організму як справжнього договору між народами та правителями. Головним завданням своєї плебсології він ставить побудову держави, перетворення скупчення людей у суверенний народ (суверен), а кожного чиновника у громадянина, що має однаковий із всіма громадянами обсяг прав. На думку Ж.-Ж. Руссо, держава виступала у формі асоціації, яка захищає і огорожує всією власною силою особу та її майно як члена цієї асоціації, і завдяки якій кожен може взаємодіяти з іншим та всіма, проте підкоряється лише самому собі і залишиться так само вільним, як і раніше [9, 155]. Суверенітет у даному контексті виступає як суспільна воля, яка є невідчуженою та невід’ємною. Певна універсалізація зазначеної філософської думки спонукає до паралелізації суверенності як певної ознаки сервісно-орієнтованої держави. Відсутність суверенності призводить не тільки до втрати сервісно-орієнтованих характеристик розвитку держави, але й до втрати країною (як політичної, соціально-економічної, духовно-інформаційної організації всіх членів суспільства) державності в цілому. Сучасні світові політичні процеси – це підстава для вказаного висновку.

Цікава думка російських науковців, які розглядають процес формування громадянського суспільства як потребу соціальної реальності. У даному контексті соціальна реальність може розглядатися як складова соціальної детермінанти процесу формування детермінантної суспільної ефективності, що характерний для сервісно-орієнтованої держави. А. І. Соловійов стверджував, що ядро цивілізаційних настанов та орієнтирів людини по-різному проявляється у звичлому дискурсі, політиці, економіці, адміністративних сферах, оскільки на побутовому рівні навколишнє середовище, як правило, сприяє проявам цивілізаційних переваг. В адміністративній сфері панівні норми та інститути здатні знищувати прояви цих культурних орієнтирів [10]. Представниця російської плебсоціо-

логічної школи О. В. Козлова розглядає функціонування громадянського суспільства Російської Федерації як держави, що широко використовує політтехнологічний арсенал та має враховувати, але не враховує цивілізаційну, культурну складову буття народу – справжнього джерела політичної влади. Політичні інститути покликані не стільки формалізувати, скільки реалізувати спрямовану знизу активність населення, не фіксувати чийсь позиції, а адаптувати діалог елітарних та позаелітарних верств до реальних можливостей використання влади. Громадянське суспільство утворюють найактивніші, публічно-орієнтовані люди, громадські організації та рухи. Соціально-політичні рамки сучасного російського суспільства характеризуються непопулярністю та недопустимістю для “звичайних громадян” контролю над владою, відчуженістю від державних інститутів, формально здійснюваним місцевим самоврядуванням, сакралізацією центрів влади, що відчувають свою безвідповідальність перед громадянами та суспільством [11, 106–109]. Відношення до влади як до джерела сили позбавляє її сервісних ознак, таким чином визначаючи соціальний порядок поза межами сервісно-орієнтованого розвитку держави.

На основі концепції соціально-орієнтованої сервісної політики держави визначено так звані чотири виміри, що характеризують як принципи сучасної демократичної держави, так і модель адміністрації як служби гарантованого сервісу:

– держава-гарант (тобто система інститутів, які сприяють реалізації якісних публічних послуг);

– держава-партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадянської активності та спонукає громадян до самостійного розв’язання проблем у межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов);

– держава – інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної та економічної діяльності);

– держава – виконавець послуг для суспільства (насамперед завдання безпеки і можливість держави зробити щось для суспільства з найменшими витратами) [12].

На думку О. Євтушенка, сервісна держава – особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод. Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі: “виробник послуг – споживач”, де стійкість і легітимність державних інститутів пов’язана з успішністю виявлення й реалізації у суспільстві як індивідуальних, так і групових інтересів та потреб, зокрема і суспільних потреб територіальної громади [13]. І підтвердження зазначеному – погляд Г. Юргена, який зазначав, що політично-функціональна відкритість отримує нормативний статус органу опосередкування громадянським суспільством власних потреб перед державною владою. Соціальною передумовою цієї “розгорнутої” громадянської відкритості постає тенденційно лібералізований ринок, який перетворює рух у сфері суспільного відтворення, де це тільки можливо на справу стосунків між приватними особами і тільки так приводить до завершення приватизування громадянського суспільства. Про її становлення як приватного простору під владою абсолютизму може передусім йтися лише у приватному сенсі, що суспільні стосунки будуть позбавлені псевдовідкритого характеру, а політичні функції, юридичні та адміністративні передані державній владі.

Слід зазначити, що трансформація державної управлінської діяльності в умовах загальносвітової тенденції переходу до моделі суспільства сервісного типу [14; 15] висуває підвищені вимоги щодо моделей державного управління. Перегляд відносин між

державою і суспільством у кінці XX – початку XXI ст. [16; 17], якісне ускладнення суспільного середовища, що характеризується підвищенням суб'єктності, обумовлюють необхідність адекватної цим тенденціям реінжинірингу сфери державного управління (далі – СДУ) і системи публічного управління та місцевого самоврядування в цілому.

Суттєвий зміст такого реінжинірингу полягає у перетворенні системи державного управління з метою формування соціально-економічного середовища, що сприяє суб'єктно-орієнтованій спрямованості діяльності СДУ як фактора економічного і соціального добробуту. З цієї причини необхідною умовою функціонування і розвитку СДУ виступає суб'єктна орієнтація його діяльності, яка передбачає зміну об'єктного державного впливу на суб'єктну взаємодію, максимальну реалізацію суб'єктних якостей учасників такої взаємодії, переорієнтацію на задоволення потреб зовнішніх суб'єктів, врахування їх цілей та інтересів.

Дотримання цих умов конструюється у рамках переходу від бюрократичної до сервісної моделі державного управління, основу якої має сервіс-домінуюча логіка функціонування і розвитку СДУ. Погоджуючись із позицією О. І. Висильєвої про те, що нововведення в державному управлінні, як правило, мають організаційно-управлінський, а не продуктований характер, а також що об'єктом інноваційної діяльності стають технології та процеси державного управління [18], вважаємо інноваційним й упровадження інституту сервісу, який радикально змінює взаємодію публічної влади з населенням.

Привнесення сервіс-домінуючої логіки функціонування і розвитку СДУ бачиться як інноваційний напрям. Актуалізація сервіс-домінуючої логіки опосередкована феноменом “обростання послугами” (servicisation) виробництва в усіх секторах економіки, на який звертає увагу Й. Майлс [8, 8–15].

Сервіс-домінуюча логіка взята за основу сучасного реформування сфери державного та публічного управління багатьох країн світу, в тому числі й України. Трансформація заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними та регіональними органами, так і місцевим самоврядуванням.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, з урахуванням вхідних положень теорії державного (публічного) управління розкрито змістовність поняття “сервісно-орієнтованої влади”, яке автор розуміє як публічну владу, яку передбачає комплекс управлінських важелів та процедур, спрямованих на забезпечення фазової траєкторії сталого розвитку сервісно-орієнтованої держави через прийняття ефективних та результативних рішень, що забезпечує гомеостаз сервісно-орієнтованих систем у збалансованості параметрів міжсекторіальної взаємодії та доступу суб'єктів до просторового ресурсу сфери державного управління та місцевого самоврядування. Також проаналізовано ознаки “сервісно-орієнтованої держави”, серед яких автор виділяє такі: детермінантна суспільна ефективність, що спонукає до формування у суспільстві тих владних відносин, які добровільно визнані цим суспільством, при цьому вони мають комплексний, відкритий характер і підпорядковані суспільному контролю; децентралізоване урізноманітнення процесу здійснення влади характерне тим, що функціонування політичних інституцій має сприяти узгодженню суспільних цінностей як на державному рівні, так і на рівні громадянського суспільства; правова соціально-справедлива природа держави та суверенітет, який забезпечує єдність держави і права як єдиних форм людського буття, за допомогою яких індивід отримує можливість для розвитку власних здібностей та реалізації власної сутності; сервісна модель державного управління, яка забезпечує впровадження інституту сервісу, що змінює взаємодію публічної влади з населенням.



**Список використаних джерел:**

1. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє: доп. Римському Клубові / Гаврилишин Б. ; упоряд. В. Рубцов. – К. : ПУЛЬСАРИ, 2009. – 248 с.
2. Національна парадигма сталого розвитку України : монографія / М. А. Хвесик, О. М. Алимов та ін. ; за заг. ред. Б. Є. Патона. – К. : ІЕПСР НАН України, 2016. – 72 с.
3. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової; Ю. О. Кущ (кер. авт. кол.), С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін та ін. – Х. : Хар. РІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 191 с.
4. Кістяківський Б. Держава і особистість: вибране / Кістяківський Б. – К. : Абрис, 1996. – 285 с.
5. Рубцов В. П. Кроки у пошуках суспільних орієнтирів / В. П. Рубцов // Кроки до громадянського суспільства. Концептуальні підходи до розвитку громадянського суспільства в Україні : науковий альманах за ред. В. П. Рубцова. – К., 2004. – С. 37–82.
6. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / Карпенко О. В. – К. : АМУ, 2014. – 408 с.
7. Реймон А. Мир і війна між націями / Реймон А. – К. : МП “Юніверс”, 2000. – 668с.
8. Політологія. Навчально-методичний комплекс : підручник : вид. 2-ге, перероб. та доп. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 704 с.
9. Людина і держава – плебсоціологічний вимір : матеріали доповідей та виступів V (ювілейної) Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 жовтня 2012 р.) . – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2013. – Вип. 5. – 478 с.
10. Соловьев А. И. Цивилизация versus политика. Российские иллюстрации / А. И. Соловьев // Власть. – 2007. – № 8. – С. 4.
11. Козлова О. В. Формирование гражданского общества как потребность социальной реальности / О. В. Козлова // Людина і держава – плебсоціологічний вимір : матеріали доповідей та виступів V (ювілейної) Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 26.10.2012 р.) . – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2013. – Вип. 5. – 478 с.
12. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Тихомиров Ю. А. – М. : Изд. Г-на Тихомирова М. Ю., 2001 – 355 с.
13. Євтушенко О. М. Роль державної влади і місцевого самоврядування у розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки. – Миколаїв : ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – С. 32–37.
14. Ананьева Т. Н. Концептуальные методологические аспекты формирования сервисологии – науки синергического типа : монография / Т. Н. Ананьева, В. Э. Багдасарян, М. Н. Буткевич. – М. : Собрание, 2008. – 246 с.
15. Майлс Й. Сервисные инновации в XXI веке / Й. Майлс // Форсайт. – 2011. – № 2. – С. 4–25.
16. Барбер М. Три парадигмы реформы сектора государственного управления / М. Барбер // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 74–86.
17. Бессонова О. Э. Вектор институционального развития России: от квазирынка к либеральному раздатку [Электронный ресурс] / О. Э. Бессонова // Экономическая социология. – 2008. – № 2. – Режим доступа : [http:// www.ecsoc.msses.ru](http://www.ecsoc.msses.ru)
18. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матер. / О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва, О. С. Ігнатенко. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с.

**Л. М. Івашова**, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

### **ЕЛЕМЕНТИ МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ**

*Розглянуто наукові підходи до класифікації методів та інструментів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності (далі – ЗТД) і подано авторське бачення їх змістовного наповнення і практичного використання. Запропоновано комплексний підхід до розв'язання проблем класифікації методів державного регулювання ЗТД і визначено такі методи: системно-стратегічний та ситуативно-тактичний. Подано характеристику та розкрито особливості використання інструментів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності.*

*Ключові слова : державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності; методологія; методи державного регулювання; інструменти державного регулювання.*

*The article is defined scientific approaches to classification methods and tools of state regulation of foreign trade (hereinafter – CTD) and provided the author's vision and content of their practical use. An integrated approach to solving the problems of classification methods of state regulation and CTD, the following methods: systematic and strategic and situational-tactical. The characteristics and peculiarities using instruments of state regulation of foreign trade.*

*Key words: state regulation of foreign trade; methodology; methods of state regulation; state regulation tools.*

**Постановка проблеми.** Реалізація євроінтеграційних намірів України у сучасному глобальному світі потребує правильного теоретичного розуміння й чіткого застосування в управлінській діяльності методів та інструментів державного регулювання всіх напрямів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) й особливо зовнішньої торгівлі, за результатами якої формується зовнішньоторговельний баланс та валютний запас держави.

Тому формування системи державного регулювання ЗЕД потребує наукового обґрунтування методологічних підходів дослідження даного процесу, осмислення послідовності його перебігу та наукового передбачення результатів і наслідків від здійснення або відсутності реформ. При цьому важливим напрямом наукового пошуку є уточнення переліку та характерних рис ключових елементів методології державного управління ЗЕД – методів та інструментів державного регулювання зовнішньої торгівлі як на тактичному, так і на стратегічному рівнях.

© Л. М. Івашова, 2016

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій та фаховій літературі методи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності розглядаються достатньо широко. Вони висвітлюються і в працях фахівців з державного управління: Л. Дідківської, Л. Головка, О. Іваницької, Л. Швайки, С. Чистова; і в працях фахівців з економіки: О. Гребельника, О. Дудчака, С. Коляди, Т. Корневої; В. Саллі, О. Трифонова, а також у працях практиків: О. Єгорова, В. Науменка, П. Пашка, С. Терещенка. Майже всі вищеперелічені автори збігаються в думці про наявність двох груп методів державного регулювання зовнішньоторговельних операцій, але вони по-різному визначають ці групи, характеризують їх та класифікують способи і прийоми всередині кожної групи.

**Мета статті** – дослідження теоретичних підходів з визначення переліку методів та інструментів, що застосовуються в процесі державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** В попередніх публікаціях ми вже розглядали проблеми визначення сутнісного змісту таких понять, як “метод” і “методологія” в процесі наукового пізнання й дійшли висновку, що ці поняття мають бути окремим об’єктом дослідження науковців, адже вони не мають однозначного трактування. Проте, якщо раніше ми детальніше зупинилися на висвітленні загальних підходів до визначення сутності методології та системного підходу [1] й особливостей методології державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності [2], то наразі визначимося з ключовими елементами методології державного управління зовнішньоторговельною діяльністю, а саме з конкретними методами та інструментами управління у цій сфері.

Як зазначав Конверський [3], ґрунтовний аналіз методів і засобів наукового пізнання став активно проводитись лише в останній половині ХХ ст., відколи методологію наукових досліджень тісно пов’язали із системним підходом. При цьому йдеться не про просте використання сукупності методів, а про організовану систему, в якій самим процесом еволюції визначено наперед місце кожного методу в їхній сукупності [4].

Зазначимо, що багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження [1; 5]. У більшості праць українських науковців [2; 6; 7; 8] методологія розглядається як учення про науковий метод пізнання, який здійснюється з дотриманням певної послідовності дослідження, починаючи з постановки цілей і завершуючи оцінкою ефективності результатів дослідження. При цьому зазначимо, що ми підтримуємо наукову позицію тих авторів, які розмежовують, а не отожднюють поняття “методологія” і “методи”. Вважаємо, якщо методологія є системним багато вимірним і комплексним поняттям, яке забезпечує всі аспекти наукового пізнання, то методи є, звичайно, визначальною, але лише однією з багатьох окремих складових методології. Адже, з одного боку, методологія науки досліджує структуру і розвиток наукового знання, засоби і методи наукового дослідження, способи інтерпретації його результатів, механізми і форми реалізації знання в практиці [9]. З іншого ж боку, методологія розуміється як загальна теорія методів пізнання. Вона частково збігається з теорією пізнання й одночасно виявляється ширше за гносеологію, оскільки її цікавлять не тільки методи пізнання, але й методи інших форм людської діяльності [10, 171].

Зауважимо, що термін “метод” з грецької перекладається як “шлях дослідження чи пізнання”, тобто як спосіб організації практичного й теоретичного освоєння дійсності, зумовлений закономірностями розвитку об’єкта. Ще метод наукового пізнання визначають як засіб пізнання, спосіб відтворення дійсності в нашій свідомості, систему

принципів і правил практичної та теоретичної діяльності. Ю. Сурмін вважає, що метод можна визначити як сукупність певних правил, прийомів, норм пізнання, оцінки або дії [8]. З погляду функціоналізму метод виступає як діяльність, що спрямована на об'єкт з метою отримання знань про нього.

Наукові розвідки у різних галузях науки результативні лише за умови дотримання дослідниками певного порядку та правил і процедур їх проведення, який визначається методологією дослідження. Водночас методи забезпечують отримання конкретних результатів, які необхідні для формулювання науково теоретичних і науково практичних висновків і пропозицій. При цьому загальна методологія базується на застосуванні загальнонаукових методів пізнання: спостереження і систематизація, аналіз і синтез, індукція і дедукція, абстракція і логіка, аналогія і моделювання тощо, а спеціальна методологія, що спрямована на дослідження в окремих галузях науки або за видами діяльності, ґрунтується на об'єктивних законах, що діють у досліджуваній сфері, та проявляється через застосування спеціальних емпіричних методів дослідження: економіко-статистичних, інформаційно-аналітичних, фінансово-бюджетних, державно-управлінських, законодавчо-правових тощо.

Виходячи з того, що методологія є синтезованим поняттям, і спираючись на теорію причинно-наслідкових зв'язків, зауважимо, що процес пізнання має сенс за виконання двох обов'язкових умов: якщо є кому пізнавати і якщо є що пізнавати, тобто суб'єкт та об'єкт дослідження. При цьому зауважимо, що об'єкт пізнання – це об'єктивно наявна субстанція, процес чи явище, яке породжує проблему та може бути необмеженою за своїми кількісними і якісними характеристиками, тому в його межах визначається предмет пізнання, який має встановлені дослідником параметри.

У межах даної статті предметом дослідження є державне управління зовнішньоторговельною діяльністю, що перебуває в межах об'єкта дослідження – державне управління зовнішньоекономічною діяльністю.

Суб'єкт наукового дослідження також можна розглядати двояко: по-перше, це сам дослідник, і з погляду методології він не становить для нас інтересу; по-друге, це той, хто впливає на стан і розвиток об'єкта пізнання (людина чи група людей, які мають певні важелі впливу на досліджене явище). У нашому випадку таким суб'єктом виступають органи державного управління, які здійснюють управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні, та міжнародні інституції з регламентації правил та процедур світової торгівлі.

Зважаючи на предметно-суб'єктний склад наукових досліджень проблем державного управління зовнішньоторговельною діяльністю, звернемося до конкретних методів та інструментів з регулювання зовнішньої торгівлі в Україні, використання яких і дозволяє безпосередньо здійснювати таке управління.

Загальне державне регулювання зовнішньої торгівлі здійснюється за допомогою різних методів, які застосовуються на різних рівнях державного управління, мають певне цільове призначення і передбачають використання певних способів та прийомів.

У світовій і вітчизняній практиці всі методи з регулювання зовнішньоторговельної діяльності поділяються на дві великі групи: адміністративні методи, які є короткотерміновими, мають обмежувальний або фіскальний характер і через які держава здійснює “ручне” управління у сфері зовнішньої торгівлі з метою термінового впливу на прискорення чи гальмування тих чи інших процесів, виходячи з державних потреб; економічні методи – довгострокові, характеризуються як регулівні та використовуються

з метою сприяння розвитку національної економіки та забезпечення стабільних надходжень до бюджету від зовнішньої торгівлі.

Також існують оригінальні авторські класифікації методів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, які відрізняються від загальноприйнятої методики.

Так, Л. Дідківська та Л. Головка поділяють методи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності так:

- правові;
- економічні (акти тарифного регулювання);
- валютне регулювання;
- адміністративні (нетарифні);
- заохочення експорту [11, 155].

На нашу думку, ця класифікація дещо надумана й не витримує критики. Взяти хоча б групу правових методів (на жаль, незрозуміло, що автори мають тут на увазі), але зауважимо, що державне регулювання взагалі здійснюється тільки на основі правових актів і документів, які регулюють економічні або адміністративні відносини. Далі незрозуміло, чому автори виключають зі сфери економічної діяльності валютні операції та виділяють їх в окрему групу, так само як незрозуміло й те, чому методи спрямовані на заохочення експорту виключно з групи адміністративних методів регулювання. Не зовсім доречно також слово “акти”, адже тарифне й нетарифне регулювання, зважаючи на їх призначення, є скоріше “методами”, а не “актами” економічного й адміністративного механізмів регулювання зовнішньоторговельної діяльності.

Інші автори також часто ототожнюють економічні методи із тарифними, а адміністративні – з нетарифними методами регулювання [12, 19]. При цьому деякі автори вважають, що тарифні методи пов’язані тільки з функціями мита, а до нетарифних методів належать: і кількісні обмеження; і регламентація (ускладнення) митних процедур; і різноманітні податки на експорт та імпорту; і митні збори; і встановлення державних стандартів якості, норм упаковки, маркування, інші форми торговельних бар’єрів; і валютні обмеження; і антидемпінгові заходи (антидемпінгове мито, компенсаційне мито); і “добровільні обмеження імпорту”.

Своєю чергою, Н. Кузнецова до тарифних методів регулювання ЗЕД зараховує тільки методи, що базуються на тарифі, а все інше, у тому числі податок на додану вартість та акцизний збір, включає до переліку нетарифних методів [13, 53–100]. Інші автори зазначають, що митно-тарифне регулювання базується на застосуванні імпорту та експортних тарифів і зборів, а до методів нетарифного регулювання зараховують квотування, ліцензування й інші зовнішньоторговельні операції [14, 597–599]. Ці твердження частково правильні: дійсно, митно-тарифне регулювання базується на використанні Митного тарифу. Проте дискусійні положення авторів про зарахування до нетарифних методів податків і тим більше інших зовнішньоторговельних операцій.

Найприйнятнішим ми вважаємо науковий підхід Т. Корнєвої [15, 96–100], яка зазначає, що методи тарифного регулювання ґрунтуються на засадах Митного тарифу України і Митного кодексу України, та зараховує до інструментів тарифного регулювання таке:

- всі види мита, в тому числі антидемпінгове та компенсаційне;
- класифікацію товарів згідно з товарною номенклатурою ЗЕД;
- митну вартість товарів;
- країну походження товарів;
- зміну валютного курсу.

До нетарифних методів, які, на думку автора, є альтернативними тарифному регулюванню та впливають безпосередньо на кількісні й вартісні параметри зовнішньоекономічної діяльності, вона зараховує: квотування, ліцензування, технічні стандарти, вимоги до упакування тощо. Але автор не визначив місце інших платежів, у тому числі податку на додану вартість та акцизного збору.

Немає однаковості щодо змісту митно-тарифних і нетарифних методів і серед практиків. Так, одні визначають, що система митно-тарифного регулювання містить такі складові: Митний тариф України, мито, митна вартість товару, країна походження товару, а заходи нетарифного регулювання полягають у встановленні державою кількісних обмежень і технічних бар'єрів [16]. Інші розглядають митно-тарифне регулювання як систему митного тарифу, що базується на митній вартості, тарифній класифікації та тарифних пільгах [17, 9].

Глибокий аналіз із питань регулювання зовнішньоторговельних операцій проведено в працях С. Терещенка, який робить акценти та необхідності комплексного впливу тарифного регулювання на обсяги сум митних платежів від експортно-імпортних операцій. На думку автора, комплексність проявляється через визначення митної вартості товару, коду товару відповідно до товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності та країни походження, що суттєво впливає на застосування окремих ставок мита до певних товарів [18, 31]. Також автор приділяє багато уваги класифікації нетарифних методів регулювання та наводить узагальнену класифікацію, згідно з якою до методу нетарифного регулювання зараховує: кількісні обмеження, побічний протекціонізм, стимулювання експорту, обмеження митного оформлення, цінову політику держави та державне регулювання режиму розрахунків за імпорт, правове забезпечення [18].

Таким чином, класифікація, що пропонується різними авторами, в основному зводиться до поділу методів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності на дві групи: тарифні й нетарифні. Проте є різні підходи до визначення їхнього змісту і способів їх застосування.

За результатами проведеного дослідження щодо висвітлення науковцями та практиками методів державного регулювання та з урахуванням поглядів різних авторів пропонуємо власну класифікацію методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності (рис. 1).

У розробці даної класифікації ми виходимо з того, що регулювання зовнішньоторговельної діяльності здійснюється через використання певного набору інструментів, а саме: митний тариф, митний збір; податок на додану вартість, акцизний збір, зміна курсу валюти, коди товарної номенклатури, кількісні обмеження, побічний протекціонізм, технічні стандарти тощо.

У класифікації методів регулювання ці інструменти будуть по-різному згруповані залежно від груповальної ознаки.

Так, за формою впливу до прямих методів ми зараховуємо митний тариф, митний збір, кодифікацію товарів, кількісні обмеження, заходи побічного протекціонізму і стимулювання експорту, технічні стандарти тощо; до непрямих методів – податок на додану вартість, акцизний збір, зміну курсу валюти тощо. Якщо ці ж інструменти класифікувати за характером прояву, то вони розподіляться так: економічні – митний тариф, митний збір; податок на додану вартість, акцизний збір, зміна курсу валюти, коди товарної номенклатури; адміністративні – кількісні обмеження, побічний протекціонізм, стимулювання експорту, технічні стандарти. У цілому характеристику методів та інструментів регулювання зовнішньоторговельних відносин подано в авторській монографії [2] у вигляді таблиці (табл. 1), яка нині дещо доопрацьована й актуальна.



Рис. 1. Класифікація методів та інструментів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності

На практиці основними суб'єктами регулювання зовнішньоторговельних відносин є уповноважені органи державної влади, які активно використовують методи митно-тарифного та нетарифного регулювання. У процесі управління зовнішньоторговельною діяльністю суб'єкти державного управління використовують не тільки спеціальні методи та інструменти, що дозволяють регулювати перебіг зовнішньої торгівлі, але й

інші методи, які забезпечують керівництво інформацією, необхідною для прийняття адекватних рішень, і дозволяють здійснювати контроль виконання прийнятих рішень і розпоряджень учасниками зовнішньоторговельних відносин.

Дія механізмів державного управління зовнішньоекономічною діяльністю передбачає широке використання бази даних інформаційної платформи, що створюється на основі використання методики митної статистики. Методика митної статистики зовнішньої торгівлі України використовує притаманні їй методи та інструменти, що потребують окремого дослідження й висвітлення у наукових працях.

У нашому випадку, зважаючи на важливість розуміння джерел формування інформації, на основі яких приймаються управлінські рішення, зупинимось лише на ключових моментах методики митної статистики. Ця методика дозволяє визначати об'єкти статистичного спостереження й обліку, в тому числі товарів, що переміщуються трубопровідним транспортом і лініями електропередачі, порядок їхнього обліку.

Таблиця 1

**Характеристика методів державного регулювання зовнішньоторговельних відносин за складом інструментів**

Ознака	Методи	Інструменти державного регулювання ЗТД									
		Митний тариф	Митний збір	ПДВ	Акцизний збір	Зміна курсу валюти	Кодифікація товару	Кількісні обмеження	Протекціонізм	Стимулювання експорту	Технічні стандарти
За формою впливу	Прямі	+	+				+	+	+	+	+
	Непрямі			+	+	+					
За характером	Економічні	+	+	+	+	+					
	Адміністративні						+	+	+	+	+
За терміном дії	Короткострокові					+		+	+	+	
	Довгострокові	+	+	+	+		+				+
За призначенням	Обмежувальні	±		+	+	±	±	+			±
	Стимулівні	±	+			±	±		+	+	±
За способом здійснення	Митно-тарифні	+	+				+				
	Нетарифні			+	+	+		+	+	+	+
<b>Інформаційна платформа</b>		<i>Митна статистика</i>									

Джерело: вдосконалено в основі авторської розробки [2].



Характерною рисою митної статистики зовнішньої торгівлі є те, що вона спирається на зміст первинних документів незалежно від контрольних відомств. У пропонуваніх учасниками зовнішньоекономічних відносин документах містяться офіційно задекларовані дані про переміщені через митний кордон товари. Митна декларація – основне джерело даних статистики зовнішньої торгівлі та спеціальної і регіональної митної статистики, яке дозволяє одержати оперативну інформацію про переміщення вантажів через державний кордон України.

Вивчення динаміки показників зовнішньої торгівлі на основі митно-статистичних методів передбачає такі етапи дій:

а) постановка завдань і добір вихідної інформації – ставиться мета дослідження, здійснюється аналіз досліджуваного процесу в зовнішній торгівлі, задається період попередження прогнозу, тобто визначається на скільки кроків уперед робиться прогноз;

б) попередній аналіз вихідних тимчасових рядів – формується набір можливих моделей аналізу і прогнозування, перевіряється їхня відповідність вимогам об'єктивності, порівнянності, повноти, однорідності і стійкості; будується графік динаміки і розраховуються основні динамічні характеристики (темпи зростання, темпи приросту, різні коефіцієнти);

в) оцінка параметрів моделей (дослідження якості цих моделей) – вибираються кращі з них для опису розвитку тенденцій;

г) контроль виконання прогнозних параметрів та коригування прогнозів.

В оцінці параметрів можуть використовуватися різні процедури (залежно від типу моделі), але в усіх випадках основна ідея оцінки параметрів полягає в максимальному наближенні моделі до вихідних даних. Цей же принцип використовується в дослідженні якості моделей і виборі кращої з них: чим ближче модель до вихідних даних, тим краще вона описує процес з формального погляду;

д) побудова прогнозу і розробка його пояснювального опису на основі результатів аналізу – подаються на вищий рівень управління, складаються квартальні й річні аналітичні записки. Інформація, що подається в них, може використовуватися керівництвом у формуванні митної політики, розробці законодавчих актів і виробленні управлінських і професійно-посадових рішень.

Отже, митно-статистичний контроль і аналіз зовнішньої торгівлі дозволяють приймати правильні стратегічні й тактичні управлінські рішення з регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Усебічне статистичне вивчення соціально-економічних процесів і явищ найрезультативніше, якщо в його основі лежить система статистичного групування. Система групування – це ряд взаємозалежних статистичних угруповань за найістотнішими ознаками, що всебічно відбивають найважливіші сторони досліджуваних явищ. Так, статистика товарообігу зовнішньої торгівлі спирається на виділення в складі загального обсягу зовнішньоторговельного обороту обсягів експорту й імпорту. Їх докладніша характеристика й аналіз спираються на низку важливих угруповань за такими напрямками: вид угоди (форма продажу), географія відносин, товарна спеціалізація, галузеве походження товарів тощо.

Облік експорту й імпорту в Україні ґрунтується на базі прийнятої в Брюсселі Міжнародної конвенції Гармонізованої системи опису і кодування товарів (ГС), до якої Україна долучилася у 2002 р. Ця гармонізована система має 5 ступенів класифікації: розділи, групи, підгрупи, товарні позиції та субпозиції. У складі 21-го розділу виділя-

ється 96 груп за принципом виділення послідовних стадій обробки товарів: сировина – напівфабрикати – готові вироби. У побудові 33 товарних підгруп, 1241 позиції та 5019 субпозицій у кожній групі застосовується своя послідовність групованих ознак, серед яких основні: призначення товару, ступінь його обробки, вид матеріалу, з якого він виготовлений, питома вага товару у світовій торгівлі. Таким чином, товарна класифікація – засіб упорядкування інформації про зовнішньоекономічні зв'язки, що є основою їхнього системного аналізу і забезпечує порівнянність національних статистичних даних про зовнішню торгівлю на міжнародному рівні. Використання статистичної звітності та методів статистики дозволить ефективніше використовувати економічну інформацію для виявлення резервів збільшення митних платежів і прийняття управлінських рішень щодо освоєння цих резервів.

Узагальнюючи, зауважимо, що сучасні наукові підходи до класифікації методів державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності неоднозначні, а часом і дещо суперечливі. Часто під економічними методами автори розуміють виключно тарифне регулювання, а під адміністративними – нетарифне регулювання зовнішньоекономічної діяльності. При цьому вважається, що тарифні методи пов'язані тільки із функціями мита, а до нетарифних методів належать усі інші засоби регулювання, що неправильно. Тому ми пропонуємо власну класифікацію методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності за такими ознаками: за формою впливу; за характером; за способом здійснення; за призначенням; за терміном дії. В розробці даної класифікації ми виходимо з того, що регулювання зовнішньоторговельної діяльності здійснюється через використання певного набору інструментів, а саме: митний тариф, митний збір; податок на додану вартість, акцизний збір, зміна курсу валюти, коди товарної номенклатури, кількісні обмеження, побічний протекціонізм, стимулювання експорту, технічні стандарти тощо, що базуються на інформаційній платформі, створеній за методикою митної статистики.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Загалом усі методи з регулювання зовнішньоторговельної діяльності пропонуємо об'єднати у дві великі групи: системно-стратегічні та ситуативно-тактичні, а саме:

– *системно-стратегічні* – це економічні митно-тарифні методи, які є прямими та довготривалими, характеризуються як регулівні та використовуються з метою сприяння сталого розвитку національної економіки та забезпечення надходжень до бюджету від зовнішньої торгівлі;

– *ситуативно-тактичні* – це адміністративні нетарифні методи, які є непрямими та короткотерміновими, мають стимулівний або обмежувальний характер і застосовуються для “ручного” управління у сфері зовнішньої торгівлі з метою оперативного впливу на прискорення чи гальмування тих чи інших процесів, виходячи з державних потреб у невизначених або ж непевних ситуаціях і обставинах.

Рішення про використання тих чи інших інструментів у межах обраної відповідно до конкретної ситуації системи методів є прерогативою менеджерів, що здійснюють регулювання або ж управління ЗЕД. Ефективність таких рішень залежить від професіоналізму управлінців та наявності інституційного забезпечення управління зовнішньоторговельною діяльністю, що може стати напрямами подальших наукових розвідок за даною темою.

**Список використаних джерел:**

1. Эшби У. Р. Введение в кибернетику / Эшби У. Р. – М. : Изд-во иностр. лит., 1959. – 432 с.
2. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л. М. Письмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366.
3. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
4. Баскаков А. Я. Методология научного исследования : учеб. пособие. / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
5. Мангейм Дж. Политология. Методы исследования : пер. с англ. / Дж. Мангейм, Р. Рич ; предисл. А. К. Соколова. – М. : Весь Мир, 1997. – 544 с.
6. Борисенко О. П. Зовнішньоекономічна політика держави: концепція, стратегія, механізми реалізації : монографія / О. П. Борисенко. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 404 с.
7. Письмаченко Л. М. Методологічні основи державного управління зовнішньоторговельними операціями / Л. М. Письмаченко // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Державне управління". – 2009. – № 1. – С. 24–33.
8. Сурмін Ю. Майстерня вченого: підручник для науковця / Юрій Сурмін. – К. : Навч.-метод. центр "Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні", 2006. – 302 с.
9. Рач В. А. Методология системного підходу та наукових досліджень : підручник / В. А. Рач, О. В. Ігнатова, А. Ю. Борзенко-Мірошніченко. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2013. – 252 с.
10. Кохановский В. П. Философия и методология науки : учеб. для высших учебных заведений / Кохановский В. П. – Ростов н/Д : Феникс, 1999. – 576 с.
11. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання, 2006. – 213 с.
12. Саллі В. І. Основи зовнішньоекономічної діяльності / Саллі В. І., Трифонова О. В., Швець В. Я. – К. : Професіонал, 2003. – 176 с.
13. Кузнецова Н. В. Регулирование внешнеэкономической деятельности в Украине : практическое пособие / Кузнецова Н. В. – К. : СПЛАЙН, 1998. – 220 с.
14. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / В. М. Гриньова, М. М. Новікова. – Х. : ІНЖЕК, 2004. – 756 с.
15. Корнева Т. В. Необхідність визначення понять заходів тарифного та не тарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України / Т. В. Корнева // Митна справа. – 2005. – № 1. – С. 96–100.
16. Науменко В. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / Науменко В. П., Пашко П. В., Руссков В. А. – К. : Знання, 2004. – 404 с.
17. Єгоров О. Функціональна система митно-тарифного регулювання на етапі інтеграції України до СОТ / О. Єгоров // Вісник Академії митної служби України. – 2004. – № 1. – С. 3–12.
18. Терещенко С. Основи митного законодавства України: питання теорії та практики зовнішньоекономічної діяльності / Терещенко С. – К. : Август, 2001. – 422 с.

УДК 35:639.1(477)

**О. Р. Проців**, кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст Івано-Франківського обласного управління лісового та мисливського господарства

**ВПЛИВ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ ВЛАСНОСТІ НА МИСЛИВСЬКІ ВИДИ ТВАРИН НА ОРГАНІЗАЦІЮ МИСЛИВСТВА У ЄВРОПІ Х–XX ст.**

*Розглянуто вплив політико-правових устроїв суспільства на право власності на мисливські види тварин. Установлено, що основний вплив на правові системи європейських країн мали два філософсько-правові погляди щодо права власності на дичину: німецький та римський. Виявлено причинно-наслідкові зв'язки щодо права власності на мисливські види тварин. Проведено порівняльний аналіз Галицького мисливського законодавства та інших країн Європи в частині організації полювання на мисливські види тварин, а також аналіз мисливських законів Галичини, Другої Речі Посполитої, Бельгії, Німеччини, Голландії, Іспанії, Чехії, Франції, Англії, Швеції, Норвегії, Бельгії, Румунії, Італії, Росії в частині напрацювання механізмів привласнення та права полювання на диких тварин.*

*Ключові слова: механізми правового регулювання; власність на мисливські види тварин; організація мисливства; Європа у Х–XX ст.*

*The influence of political and legal devices of public ownership of hunting species. It was established that the main impact on the legal systems of European countries had two philosophical views on the legal ownership of the game, Roman and German. Discovered causal relationships regarding ownership of hunting species. A comparative analysis of Galician hunting legislation and other European countries in terms of hunting for hunting species. Analysis of hunting laws Galicia, the Second Polish Republic, Belgium, Germany, Holland, Spain, Czech Republic, France, England, Sweden, Norway, Belgium, Romania, Italy and Russia in working out mechanisms of appropriation and the right to hunt wild animals.*

*Key words: mechanisms of regulation; ownership of hunting species; hunting organization; Europe in the tenth and twentieth centuries.*

**Постановка проблеми.** В Україні існує низка проблем з регулювання галузі мисливського господарства, пов'язаних із функціональним, інституційним, організаційним спрямуванням, що негативно впливають на результати його діяльності, знижують рівень ефективності, призводять до збитковості. Зокрема, це проблеми, пов'язані з правом власності на мисливські види тварин, охороною мисливських видів тварин, компетенцією мисливських органів. Розв'язання означених проблем потребує наукового підходу до пошуку шляхів удосконалення державного механізму регулювання мисливства в Україні, методологічних підходів до їх реалізації, вивчення, узагальнення та використання найкращого досвіду.

Нині в Україні спостерігається низька ефективність ведення мисливського господарства, що викликано недостатнім правовим забезпеченням права власності на дичину. Дослідження цієї проблематики в історичному контексті дасть змогу врахувати історичний досвід у розв'язанні цієї проблеми.

© О. Р. Проців, 2016

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання права власності, правового регулювання права власності на мисливські види тварин висвітлено у працях Ф. Ружинського, Е. Шехтеля, М. Арістова, Д. І. Мейера, М. Реймана, К. Виджинського, Шлезігера, В. Кравчинського, Я. Стежинського, кодексах законів Галичини, у збірках стенографічних засідань Галицького сейму. Проте деякі проблеми розглянуто побіжно, вони потребують подальшого дослідження.

**Мета статті** – виявити особливості правового регулювання приватної власності на дичину, дослідити взаємозв'язок між правом власності та організацією полювання. Для досягнення поставленої мети потрібно виконати такі завдання: проаналізувати чинні нормативно-правові акти європейських країн і практику їх правозастосування в частині права власності на мисливські види тварин; виявити закономірності й особливості організації мисливства на мисливські види тварин у контексті права власності.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із визначальних чинників, які впливають на організацію ведення мисливського господарства, є правове регулювання власності на землю та допуск до права полювання й вогнепальної зброї, терміни полювання. Вагомий фактор, що визначає соціально-економічний напрям та ефективність ведення мисливського господарства, – правове регулювання права власності на дичину, котра, власне, і є предметом полювання.

На думку Ф. Ружинського та Е. Шехтеля, ще до початку нашої ери людина була змушена полювати не лише для отримання харчових продуктів, але і з метою оборони, а права власності на дичину не було. На їхню думку, право власності на дичину зародилось одним із перших під час організації суспільних каст. Вищі суспільні касты привласнили дичину, заборонивши на неї полювати іншим кастам. Касты, які стояли на самій вершині, мали право власності та полювання на копитних, середні – на дрібну дичину, а найнижчі касты ловили пернатих [1, 1]. До аналогічних висновків дійшли дослідники права середини ХІХ ст. з тією різницею, що із зародженням суспільного життя вперше привласнення рибальської та мисливської продукції відбувалося сім'ями, а не кастами. Але навіть у найдикіших народів існувало право приватної власності на знаряддя добування дичини [2, 2].

М. Арістов зазначав, що до Х ст. правових відносин стосовно власності на дичину не існувало. У правовому аспекті дичина мала статус “*res nullis*”, тобто кожен полював коли й де хотів, а у власність вона переходила до мисливця, який її здобув. Перші правові норми, що встановлювали право власності на дичину, з'явилися у Польщі, починаючи із часів Болеслава Хороброго (967–1025), де лише король мав виключне право полювати в усій країні та, відповідно, привласнювати дичину. Він також зауважував, що на Русі, де на великих площах проживало мало населення, право на полювання було ліберальнішим. На відміну від країн Європи, де всю територію узурпували королі, руські князі залишили у своєму розпорядженні найкращі місця полювання (території на берегах Дніпра, Десни тощо). Ці території були визначені у відповідних правових нормах, де у Святої княгині Ольги були свої місця для полювання на річках Дніпро і Десна [3, 1–20]. У “Повісті врем'яних літ” описано конфлікт через право власності на мисливські угіддя у Х ст. Син шведського воеводи – Свенельда Лют – заїхав у чужі деревлянські мисливські угіддя, де у 975 р. був убитий [4, 44]. Зауважимо, що за правління Карла VIII за вбивство людини не карали так суворо, як за крадіжку дичини. Лише за правління Владислава Ягайла (1351–1434) покарання за посягання на чужу власність (дичину) було замінено з убивства на штраф [5, 3–22]. Починаючи з ХІІ ст., князі надавали право володіння на дичину і відповідно право полювання монастирям, костелам, шляхті, а право малого полювання (тобто на зайців, лисиць, пернату дичину) належало лише селянам, які за це мали платити податок, що складався зі шкір ли-

сиць, куниць, а найбільше – білок [6, 824]. Водночас з'являються так звані регалії: королівські, княжі, відповідно до яких право полювання на великих тварин (*venatio magna*) належало виключно вельможам, і вони могли це право передавати у власність магнатам і церкві [7, 7–16]. Детальніше право власності на дичину визначалось у Литовських статутах 1529, 1566 і 1588 рр. Так, у Статуті 1529 р. заборонялось “незаконне полювання на чужих володіннях”. Визначалось покарання за крадіжку дичини або, як тоді висловлювались, насильство. Спеціально зазначалося, що браконьєр, який незаконно вполював дичину, має нести покарання, як і інші злочинці. Хоча власність на дичину належала власнику ділянки, на якій вона перебувала, все ж у випадку, коли поранена дичина перейшла на іншу територію, її можна було переслідувати і здобути [8].

Слід зазначити, що положення Литовського статуту діяли до початку XIX ст. на території всієї України, і більша їх частина повторювалася пізніше в “Збірнику малоросійських прав” [9]. Питання користування мисливськими та рибальськими угіддями та власності на рибу й дичину було важливим, оскільки врегульовувалось у Конституції Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 р. [10]. Дослідники відзначали певні особливості у розвитку державного регулювання під впливом ментальності націй, звичаєвого права тощо. Так, В. Маційовський у книзі “Історія слов'янського права з XIV по XVIII віки” показав, що мисливське законодавство слов'ян коренилося в особливостях їх звичаєвого права: “Місцеві вимоги щодо полювання утворили слов'янське мисливське право, яке відрізнялось від скандинавського і німецького права. Так, наприклад, данському народові дозволялось полювати і тим самим привласнювати дичину лише на власному полі, а шляхті – і на землі, що входила у власність гміни, тоді як німецький закон взагалі забороняв полювання на чужій землі” [11, 507]. Б. Свєнтожецький пояснював особливості права власності на дичину в слов'ян тим, що вони володіли великими територіями з низькою густиною населення, де водилось багато дичини [12, 43–51].

З розпадом Речі Посполитої та входженням у 1772 р. Галичини у склад Австрійської імперії змінюється правове регулювання ведення мисливства, зокрема право власності на дичину.

Одним із перших мисливських законів Галичини був патент від 28 лютого 1786 р., відповідно до якого право полювання та право власності на дичину належали виключно власнику земельної ділянки незалежно від її площі. Цивільний закон (ст. 295) визначав дичину частиною землі або часткою нерухомості, яка належала власнику землі, але п. 4 патенту Австрії від 1786 р. установлював, що власник землі втрачав право власності на дичину, якщо вона перейшла на іншу земельну ділянку. Навіть у випадку, коли її поранили і вона перейшла на чужу ділянку, її вже не дозволялось переслідувати зі зброєю. Перната дичина не вважалась цінною, її можна було виловлювати будь-яким методом, виставляючи сітки на чужій ділянці [13, 474]. Така ж правова позиція існувала й у Чехії, а от у Тиролі, навпаки, птахи були предметом полювання (Австрійський патент, п. 20 від 1786 р.), а несанкціоноване полювання визнавалось крадіжкою. Пізніше ці ж вимоги перейшли у Кримінальний кодекс Австрії від 27 травня 1852 р., де п. 174 визначав крадіжкою: вилов риби зі ставків, на яких заборонено рибалити (штраф – 5 золотих); добування дичини з мисливських ревірів (відповідно до п. 178 – від 6 місяців до одного року тюрми суворого режиму, а за обтяжувальних обставин – від року до п'яти). Разом із браконьєром відповідальність несли й особи, які переховували браконьєра [14, 177–184]. Через те, що дичина має великий ареал поширення, для розв'язання проблеми нерегульованого добування дичини дрібними землевласниками на своїй землі встановлювались мінімальні допустимі площі мисливських господарств, у яких власник тварин мав право на їх добування [15, 5]. Тому відповідно до па-

тенту від 1786 р. було заборонено самостійно проводити полювання та привласнювати дичину власникам земельних ділянок, менших за 200 моргів [16, 467–470].

Аналогічні вимоги містились у патенті від 7 березня 1849 р. [17, 70–71], але власники вольєрів мали право власності на благородні види дичини незалежно від площі вольєру [18, 41], [19, 189–191]. Шкідливу дичину, яке несло загрозу життю людей та їхньому майну, в Галичині та практично в усіх країнах Європи дозволялось добувати без застосування зброї. Зауважимо, що в кожній країні Європи законодавство давало різне визначення шкідливих видів дичини, яку дозволялось добувати і привласнювати кожному на власній земельній ділянці. Зокрема, у Галичині до шкідників зараховували крім іншого, диких качок і гусей, які пристали до свійських стад, водночас у Бельгії, Німеччині, Голландії та Іспанії було визнано, що шкідливою дичиною є дикі кролики, а в Англії, крім кроликів, до шкідливих зараховували зайців [20, 17–19].

Мисливські видання описували і курйозні випадки виконання цієї норми закону щодо беззастережного права власності на дичину у вольєрі, коли один мисливець обгородив парканом пеньок і відстрілював пернату дичину, яка на нього сіла. Справа дійшла до суду, де він пояснював, що виконав усі вимоги до організації вольєрного господарства і полював законно, оскільки мінімально допустима площа вольєру не визначена, а у вольєрі дозволяється полювати у будь-яку пору року [21, 46]. Кожен великий землевласник у Галичині мав право продати або здати в оренду право полювання на своїй землі [22, 132–135]. Власники земельних ділянок, які мали до 200 моргів землі, хоча й були власниками дичини, але право власності на них могли використовувати лише об'єднавшись з іншими дрібнішими власниками земельних ділянок з метою дотримання вимог щодо мінімальної суцільної площі мисливського господарства у 200 моргів. Адміністративний трибунал рішенням від 19 червня 1880 р. L. 1123 № 807 [23, 41] та Міністерство рільництва Австрії від 31 липня 1849 р. № 342 [24, 362]; [25, 1] у роз'ясненні пояснили, що мисливські угіддя вважаються суцільними, навіть коли їх перегороджують дороги й річки. Після організації мисливського господарства вартість здачі в оренду іншим особам визначалась на аукціоні, який організувала гміна. Рішення адміністративного трибуналу від 7 квітня 1878 р. L. 579 № 247 визначало, що особа, яка запропонувала найвищу ціну за право оренди та право полювання, отримувала їх після затвердження протоколу аукціону в старостві. Відповідно до п. 4. Розпорядження міністра сільського господарства від 1852 р., виконавча влада мала право не затверджувати акт про проведення аукціону, якщо виявиться, що під час його проведення була попередня змова або інші корупційні дії учасників аукціону, метою яких було зменшення ціни оренди [26, 367]. Міністерство рільництва Австрії рішенням від 25 червня 1878 р. L. 6232 визначало, що під час проведення аукціону щодо оренди права полювання потрібно керуватися законом про проведення аукціонів від 15 липня 1852 р. Мінімальний термін оренди права полювання у власників земельних ділянок мав становити не менше п'яти років. Орендар полювання мав сплатити вартість оренди одразу на два роки вперед за чотири тижні до початку оренди. Суборенда мисливських угідь була заборонена. Чистий дохід із гмінного полювання повинен бути розділений кожного року або на завершення терміну оренди мисливських угідь між усіма власниками земельних ділянок, які ввійшли у цей ревір [27, 366–369].

Здавання права власності в оренду іншим особам урегульовувалось окремим сервітутним правом (з лат. – *servitus* – “повинність”, “зобов'язання”). Цивільний кодекс Австрії в редакції 1812 р. визначав шість видів сервітутів, а саме: полювання, риболовство, ловлення птахів; право утримувати на чужій землі стежки для вигону худоби або переїзду; черпання води, напування худоби; випас худоби; збирання опалого гілля, жолудей, грабання листя; добування каменю, викопування піску, випалювання вапна [28, 167–168]. Згідно з

цим правом власник земельної ділянки орендував можливість проведення полювання на власній земельній ділянці, за що отримував відповідну суму коштів. М. Грушевський у праці “Житє економічне, культурне, національне XIV–XVII віків” зазначав, що на українських землях у XIV–XVII ст. було досконало розвинуте сервітутне право саме при використанні земельних ділянок для організації різних промислів [29, 165]. У Галичині вийшла низка праць, присвячених правовому регулюванню сервітутного права в галузі мисливського господарства та полювання. Зокрема, це питання розглядалось у праці Володимира Дідушицького “Власність та сервітуту у Галичині”, яка вийшла у 1867 р. [30, 160–164]. Сучасні дослідники зазначають, що особливого значення користуванням сервітутним правом у Галичині набуває у період парцеляції (кінець XVIII – середина XIX ст.), тобто поділу земельних наділів на невеликі паї, які передавались у спадщину [31, 49].

Дослідник європейського мисливського законодавства Т. Бресевич у праці “Мисливське законодавство в Європі” зауважував, що за деяким винятком у всіх країнах Європи у середині XIX ст. законодавчі норми не дозволяли власникам малих земельних ділянок самостійно полювати, хоча в усіх законодавствах визначалось, що земле-власник володів мисливськими видами тварин, які у певний період на них перебували. Зокрема, у німецькому законодавстві чітко розмежовували право полювання на дичину, яке пов’язано із власністю на землю, та виконання права полювання, що дозволено мисливським спілкам на більшій площі. При цьому власник права полювання отримував доходи від цього права, коли його земельна ділянка була включена у мисливський ревір. На таких же засадах було побудовано мисливське законодавство в Австро-Угорщині, де власник земельної ділянки, який хоче виконувати право полювання, повинен мати у власності певну площу мисливських угідь. У різних провінціях імперії мінімальна площа мисливських господарств коливалась від 16 до 166 гектарів, однак ця площа мала бути суцільною, тобто її можна було обійти, не ступаючи на чужу власність. В Австро-Угорській імперії та у Чехії, Пруссії власники земельних ділянок, які не мали можливості організувати самостійне мисливське господарство через брак площі, організовували більші мисливські господарства, які зазвичай здавали в оренду.

На відміну від Галичини та країн, що входили до Австро-Угорської імперії, у таких країнах Європи, як Франція, Англія, Швеція, Норвегія, Бельгія, Голландія, Іспанія, Румунія, Італія та Росія (за винятком селян) власник земельної ділянки мав право самостійно полювати і привласнювати дичину. В цих країнах, на відміну від Галичини, не встановлювали мінімально допустимої площі земельної ділянки, на якій можна було б мати право самостійно добувати і привласнювати дичину. Особи, у яких не було у власності земельних ділянок, мали право полювати лише за згодою її власника.

Лише у таких країнах Європи, як Португалія та Італія, була запроваджена правова система, що давала свободу полювання, а власність на дичину не була взаємопов’язана з власністю на землю. Підґрунтям цієї системи було римське право, яке визначало, що полювати і привласнювати дичину дозволяється всюди, де це не заборонено законом. А закон у цей період забороняв полювання лише на засіяних полях і на обгородженій території.

Лише наприкінці XIX ст. у Швейцарії всі мисливські тварини були у власності держави. Право на їх добування реалізувалось двома способами: надання в оренду мисливських угідь; реалізація іменних ліцензій на право полювання, які надавали таке право полювання в цілому кантоні.

Автор праці “Мисливське законодавство в Європі” Т. Бресевич, досліджуючи різні правові механізми державного регулювання ведення мисливського господарства, підсумовував, що хоча й у країнах Європи запроваджено різні правові механізми, але в



них набагато краще ведеться мисливське господарство, ніж у Галичині. Він справедливо зазначав, що найголовніший чинник, який впливає на ефективність – це не правові механізми, а моральність населення, що здійснює правозастосування затверджених державою законів [32, 19–25].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На основі проведеного історико-правового аналізу випливає висновок, що органам державної влади необхідно обґрунтовано вносити зміни у чинне мисливське законодавство та практику його правозастосування, що дозволить ефективніше вести мисливське господарство в умовах інтеграції сучасної України до світового інституційного простору.

З проведеного дослідження очевидно, що право власності на мисливські види тварин тісно пов'язано із суспільно-політичною системою держави. Простежується алгоритм, відповідно до якого проходила еволюція права власності. Він полягає в тому, що до встановлення державних утворень дикими видами тварин ніхто не володів. Зі встановленням державних утворень вони переходять виключно у власність монархів, але з ослабленням їхньої влади власність на дичину та право полювання передається багатим прошаркам населення, церкві. Із запровадженням приватної власності на землю серед великої кількості населення право власності на дичину передається їх власникам. У зв'язку зі специфікою ведення мисливського господарства, яка полягає в тому, що для розведення дичини потрібні великі площі, починаючи з XVIII ст. право власності обмежується для власників малих земельних наділів із метою їх участі в організації ефективних мисливських господарств, а також щоб стимулювати здавання свого права власності на тварин в оренду.

### Список використаних джерел:

1. Rożyński F. Ekonomiczne znaczenie łowiectwa dla naszego kraju / F. Rożyński, E. Schechtel // *Łowiec*. – 1921. – № 3. – S. 1.
2. Thiers A. Własność i jej nieprzyjaciele / Thiers A. – Leszno : dr.nia E. Günthera, 1849. – S. 2.
3. Аристов Н. Промышленность древней Руси / Аристов Н. – СПб., 1866. – С. 1–20.
4. Літопис руський / пер. за іпатським списком Л. Махновець. – К. : Дніпро, 1989. – С. 44.
5. Przewodnik myśliwca. – Leszno i Gniezno: Nakładem i drukiem E. Günthera, 1848. – S. 3–22.
6. Prawo łowieckie w polsce w wiekach srednich // Przewodnik Naukowy i Literacki: Dodatek do "Gazety Lwowskiej". – 1904. – № 7. – S. 824.
7. Krawczynski W. Łowiectwo: Przewodnik dla leśników zawodowych I amatorów myśliwych / Krawczynski W. – Kraków : Druk W. L. Anczyca i spółki, 1924. – S. 7–16.
8. Статут Великого князівства Литовського 1529 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Litva/XVI/1520-1540/Statut1529/text9.phtml?id=2278](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Litva/XVI/1520-1540/Statut1529/text9.phtml?id=2278)
9. Природоохоронні напрями в державницькій політиці українського козацтва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.gaidamaky.pp.net.ua/publ/2-1-0-4](http://www.gaidamaky.pp.net.ua/publ/2-1-0-4)
10. Конституція Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [// www.gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html](http://www.gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html)
11. Maciejowski W. M. Historia prawodawstw słowiańskich / Maciejowski W. M. – 2-e wyd. – Warszawa : Drukarnia K. Kowalewskiego, 1862. – Т. IV. – S. 507.

12. Świątorzecki B. Myśliwstwo na Kresach Wshodnich w ostatnim stuleciu 1850–1936. Szkic historyczny / Świątorzecki B. – Malinowszczyzna, 1936. – S. 43–51.
13. Posiedzenie 1-26 // Stenograficzne sprawozdania z trzeciej sesji ósmego peryodu Sejmu krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskie z roku 1895/96 od 28.grudnia 1895 do 8. lutego 1896. – Lwów, 1896. – S. 474.
14. Till E. Wykład prawa rzeczowego ausriyackiego (prawo własności, prawo służebności i prawo zastawu). T. II., wyd. drugie – Lwów : Nakładem księgarni Seyfartha i Czajkowskiego, 1892. – S. 177–184.
15. Проців О. Р. Площа мисливського господарства більше/менше / О. Р. Проців // Полювання та риболовля. – 2013. – № 9 (142), вересень. – С. 5.
16. Posiedzenie 1-26 // Stenograficzne sprawozdania z trzeciej sesji ósmego peryodu Sejmu krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskie z roku 1895/96 od 28 grudnia 1895 do 8 lutego 1896. – Lwów, 1896. – S.467–470.
17. Burzyński E. W sprawie wykonania prawa polowania / E. Burzyński // Łowiec. – 1887. – № 4. – S. 70–71.
18. Szawłowski L. Korespondencye / L. Szawłowski // Łowiec. – 1883. – № 3. – S. 41.
19. Paszkudzki M. Kilka uwag u sprawie reformy Ustawy łowieckiej / M. Paszkudzki // Łowiec. – 1887. – № 12. – S. 189–191.
20. Bresiewicz T. Ustawodawstwo łowieckie w Europie / Bresiewicz T. – Lwów : Drukarnia W. Łozińskiego, 1898. – S. 17–19.
21. Pawlikowski M. K. Prawo łowieckie: komentarz dla województw wschodnich z dołączeniem rozporządzeń wykonawczych i kałendarza myśliwskiego / Pawlikowski M. K. – Wilno : Nakładem policyjnego klubu sportowego, 1929. – S. 46.
22. Słotwiński K. L. Katechizm poddanych galicyjskich o prawach i powinnościach ich względem Rządu, Dworu i samych siebie / Słotwiński K. L. – Kraków : zakład nar. im. Ossolińskich, 1832. – S. 132–135.
23. Szawłowski L. Korespondencye / L. Szawłowski // Łowiec. – 1883. – № 3. – S. 41.
24. Kasperek J. R. Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem : [w 6 tomach] / Kasperek J. R. – Lwów : Wyd-wo H. Altenberga, 1884. – T. 1. – S. 362.
25. Sprawy krajowe // Gazeta lwowska. – 1892. – № 36. – 16 lutego. – S. 1.
26. Orzeczenia wyższych władz w sprawach leśnictwa i łowiectwa // Sylwan. – 1884. – № 10. – S. 367.
27. Kasperek J. R. Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem : [w 6 tomach] / Kasperek J. R. – Lwów : Wyd-wo H. Altenberga, 1884. – T. 1. – S. 368–369.
28. Kodeks cywilny obowiązujący w Austrii od 1. stycznia 1812 r. z uwzględnieniem wszystkich zmian i uzupełnień łącznie z trzema nowelami. – Lwów : nakładem F. Koniecznego, 1918. – S. 167–168.
29. Грушевський М. Історія України-Руси в 11 томах, 12 книгах / Грушевський М. – К. : Наукова думка, 1995. – Т. VI: Житє економічне, культурне, національне XIV–XVII віків. – С. 165.
30. Nekrolog // Łowiec. – 1889. – № 11. – S. 160–164.
31. Кульчицький В. Джерела, структура, основні положення Австрійського цивільного кодексу 1811 р. / В. Кульчицький, І. Левицький // Вісник Львівського національного університету імені Івана Франка. Серія: юридична. – Львів, 2009. – Вип. 48. – С. 49.
32. Bresiewicz T. Ustawodawstwo łowieckie w Europie / Bresiewicz T. – Lwów : Drukarnia W. Łozińskiego, 1898. – S. 19–25.

**S. O. Kravchenko**, Doctor of Science  
in Public Administration, Head of Public Governance  
and Administration Department,  
Taurida National V. I. Vernadsky University

### TRENDS OF THE GLOBAL EVOLUTION OF STATE GOVERNANCE SYSTEMS

*The article outlines the main trends of the global evolution of state governance systems, namely, governance principles universalization, extension of public participation in state governance, e-government development, essential change of the centralization and decentralization balance from their unity on the centralization base to their unity on the decentralization base, new public management spreading, public services systems development, state policy adaptation to governance globalization processes, transit from hierarchy models domination to network models prevalence in governance systems establishment.*

*The research shows that within all specified trends the characteristic peculiarity of changes consists in their orientation first of all to rebuilding of state governance processes and technologies. New social conditions cause directly necessities of process-technological changes in the governance system and according there to structural and functional transformations of this system take place.*

*Key words: state governance system; trends of the global evolution; good governance; governance globalization; public participation in state governance; open government; new public management; public services.*

*Виділено основні тенденції глобальної еволюції державно-управлінських систем: універсалізацію управлінських принципів, збільшення участі громадян в управлінні державою, розвиток електронного уряду, значна зміна співвідношення централізації та децентралізації від їхньої єдності на базі централізації до їхньої єдності на основі децентралізації, поширення нового державного (публічного) менеджменту, розвиток систем надання публічних послуг, адаптація державної політики до процесів глобалізації управління, перехід від домінування ієрархічних до переважання мережевих моделей побудови управлінських систем.*

*Показано, що в межах усіх зазначених тенденцій характерна ознака змін – орієнтація передусім на перебудову процесів і технологій державного управління. Нові суспільні умови безпосередньо зумовлюють потреби процесно-технологічних змін у державно-управлінській системі, а вже відповідно до них здійснюються організаційно-функціональні перетворення цієї системи.*

*Ключові слова: державно-управлінська система; тенденції глобальної еволюції; належне врядування; глобалізація управління; участь громадськості в управлінні державою; відкрите врядування; новий державний менеджмент; публічні послуги.*

**Problem formulation.** From point of view of the one of management science gurus Peter Drucker, there are no poor and rich countries in the present world, but ill and well

© S. O. Kravchenko, 2016

governed states. Therefore, the issues of essential state governance improvement are the matter of government higher attention in majority of states. In Ukraine the need of new governance system establishment is recognized on the higher state level. In the “Ukraine–2020” Sustainable Development Strategy the state governance reform is defined as priority reform aimed at building of a transparent state governance system, establishment of a professional civil service institute, and providing for its effectiveness. The result of reform implementation shall be consisted in establishment of the effective, transparent, open and flexible public administration structure with e-government technologies application. This system has to be able to develop and implement an integrated state policy directed at sustainable social development and adequate reaction on internal and external challenges.

While implementing the domestic state governance reform it is reasonable to consider that state governance systems have in the overwhelming majority of countries experienced and have experiencing essential transformations in last decades of the 20<sup>th</sup> century and at the dawn of the 21<sup>st</sup> century. Such transformations along with national features are characterized by sufficiently sustainable general directions. These directions may be named as *global trends*. In our opinion, their understanding and taking into consideration are very important while reforming the Ukrainian state governance in view of international integration processes, in particular, our state course for the European integration. Domestic reform shall be focused on the best world patterns and it shall form the advanced mode of the state governance system.

**Analysis of recent researches and publication.** Separate general directions of the evolution of state governance systems in different states have been reviewed by V. Bakumenko, G. Bouckaert, M. Gramberger, I. Kresina, P. Nadolishni, M. Nikos, C. Polidano, C. Pollitt, I. Radzievsky, Yu. Surmin, V. Tsvetkov, R. Work et al. Important sources of the relevant information are UNDP, World Bank, OECD papers, surveys, reports etc. But in mentioned researches the attention was not paid to comprehensive studying of the global transformations of state governance systems.

**Purpose of the article is** to point out and generalize the main trends of the global evolution of state governance systems.

**Main material.** Among of global state governance systems transformation trends it is reasonable to point out, first of all, changes related to development of the conception and, accordingly, of the basic principles system for good governance. As a rule, these principles are referred to the following: respect for human rights; rule of law; public participation; openness and transparency; responsiveness; consensus orientation; justice; nondiscrimination; effectiveness and efficiency; accountability; strategic vision [1, 31]. From point of P. Nadolishni’s view, the “governance” concept is related to the governing side of public authority system functioning entirely in the country and not as such, but of a certain type. On the one hand, this concept refers to the practice of governance of the state affairs at all levels, and, on the other hand, it covers mechanisms, processes, and institutes, therethrough individual citizens and their groups express and agree own interests, exercise own legitimate rights, and fulfill own civic responsibilities [2, 40].

It is pointed out in monograph “State governance reforms: theoretical-methodological substantiation and directions of implementation” (2008) that the basic principles system for good governance is being introduced in state governance practice of many countries on different continents under active influence of supranational regional unions and international organizations [3, 97]. The foregoing allows pointing out the *global trend to governance principles universalization* consisting in spreading of the basic principles system for good

governance around the world. This system is acquiring the importance as universal ground of the state and local governance constructing and functioning. A significant convergence of state governance systems and elaboration of some set of their general performance standards are being traced in the world as a consequence of the mentioned universalization.

The good governance conception is connected with the process of citizens' status change with regard to decision making processes in government bodies from passive contemplation to active participation. In monograph "Theoretical and methodological problems of governance strategies development and implementation" (2008) the public participation model including five levels, in particular, information, consultation, cooperative decision making, cooperative actions, and support of independent public activity, is specified. This model as well as the other similar models is built with due regard to public involvement degree in decision making process, and it reflects main stages of relations development between authorities and citizens [4, 26].

An occurrence of the "open government" conception has become a new stage in development of interactions between authorities and public. Open government mechanisms are aimed at allowing citizens to be aware of all state bodies' activity, to control this activity, and to participate in state decision making. Ideas of open government are promoted at the world dimension by the international organization "Open Government Partnership". General ideology of the open government is specified in the Open Government Declaration (2011). In particular, this document claims that people demand more government openness and civic participation in public affairs, seek ways to increase transparency, accountability, responsiveness, and effectiveness of their governments around the world [5].

As a result, it is essential to point out the *global trend for extension of public participation in state governance*, in particular, worldwide spreading of mechanisms and technologies of interactions between authorities and public, by means of which the citizens' interests, needs, values, and problems are considered to the greatest degree in decision making processes in state and local government bodies.

The mentioned trend is closely associated to the development of information technologies been, among others, transformed into the powerful supporting tool for public participation in state governance. Four directions of the e-government development are traced in the UN E-Government Survey 2014, in particular, information, public service delivering, e-participation, technical tools for information and service provision. In particular, regular quality improvement of the content and design of government sites is taking place, and the perception of importance of necessary and timely information provision is growing as well. As at 2014 government sites included search systems in 168 countries, contained the update information for the last 3 months in 148 countries, provided with maps and site indexes in 131 countries, and granted the access to information at least in two languages in 142 countries. Government bodies are expanding information subjects and volumes, and are increasing the variety of the information provision [6, 51].

It is essential to emphasize substantial progress with regard to citizens' e-participation in state governance. Mentioned UN Survey 2014 demonstrated spreading of interactive communications practice, specifically, through social media such as Facebook and Twitter (in 71 countries), discussion forums (in 51 countries), online polls (in 39 countries), e-petitions and e-voting systems (in 18 countries) [6, 69]. An interesting practice consists in e-consultation holding by European Commission through special portal "Your Voice in Europe". Information about e-consultation is placed with description of document title, policy

sphere, consultation end date, additional information in this portal. “Additional information” heading includes information about target group of document under discussion, consultation aims, terms, subjects and means of proposals submission, links to the document text, and contacts of appropriate European Commission department etc. [7].

The above data indicate the *global trend to e-government development*. For example, in the sixth Volume of Encyclopedia of Public Administration (2011) e-government is understood as a state governance organization form promoting effectiveness, openness and transparency of the state and local government bodies’ activity using informational-telecommunication technologies for the formation of new state type intended to meet citizens’ needs [8, 132].

Starting from 1980s, the introduction of decentralized models of the state governance became a one of leading directions of the state governance transformations in different world regions. According to World Bank experts, in the last quarter of the 20<sup>th</sup> century approximately 75 countries around the world made efforts relating to transfer of state powers from the central level to lower levels of the governance [9, 1]. According to the results of V. Malinovsky, in the Western countries decentralized state has become a dominant form of the state organization in the late 20<sup>th</sup> century, and a view on decentralization as a way of increasing public governance effectiveness has become prevailing in the governance theory. Former socialist countries of the Central and Eastern Europe moved in line with similar course [10, 160]. In fact, the regionalized state conception is prevailing for today in EU member states, local and regional autonomy have become the principles of the European constitutional law. Active decentralization processes took place in Asian, African and Latin American countries in 1980s and 1990s as well.

Thus, world processes pass in the tideway of state governance decentralization, which is understood, in accordance with UNDP terminology, in wide meaning as the transfer of governing powers and responsibility for public functions performance from the central state government level to lower levels of the state government, local government bodies, semiautonomous state structures, nongovernmental organizations or private sector [1, 45].

Undoubtedly, the decentralization has certain borders beyond which it becomes destructive for society therefore it has to unite reasonably with centralization. Hence, it is essential to agree with Yu. Surmin, who talks not about trend to decentralization as such, but about *trend for essential change of the centralization and decentralization balance from their unity on the centralization base to their unity on the decentralization base*, as well as about fast change of the balance model depending on threats arise to stability and unity of state and society [11, 8].

One of the main directions of fundamental changes in theory and practice of the state governance consisted in introduction of the new public management. Its core content is the implementation of innovative managerial approaches, which adopt mechanisms and technologies from business management. New public management had spread around the world due to the “Weberian” paradigm of public administration to be recognized to a great extent as non-compliant with conditions and needs of the social development. The wave of managerial reforms had started in Great Britain and New Zealand and had covered the USA, Canada, Australia, the Western Europe countries, a number of Latin American, Asian and African countries during 1980s and 1990s [12, 26–28, 192].

Hence, *a spreading of the new public management has become the global trend*, in particular, a propagation of the managerial model in state and local governance, which through adaptation of business management approaches is directed to satisfaction of the

citizens as clients and to maximally effective achievement of concrete results. Within this trend the main transformations were directed at implementation of the three “E”, specifically, economy, effectiveness, and efficiency, and were including a set of directions connected with strategic planning and budgeting, accounting and audit of public sector organizations, quality assessment of such organizations performance, structure of the public authority system and related organizations, and human resource management [1, 56–62].

Concentration of attention on public services quality became a significant part of public management reforms been gradually separated into independent direction of state governance transformations. In particular, this direction was developing actively during 1990s in OECD countries aimed at improvement of state sector organizations reaction on the public needs [13, 24–26, 95–96]. A great number of developed countries had introduced a system of governmental bodies’ performance assessment, including as for administrative services provision, which is based on expectations and preferences of customers. Special citizen’s (customer’s) charters were implemented with lists of public services quality standards in Belgium, Canada, Great Britain, Greece, Ireland, Italy, Republic of Korea etc. [13, 15; 14, 42–44].

There were selected administrative services among public services, delivered by state and local government bodies, by other authorized persons, and provision of which is related to the power exercise. Various models of the administrative services provision realizing “single window” and “service supermarket” approaches had arisen and developed. As a result, the *global trend of public services systems development* had spread. However, the priority significance is given to e-services. For instance, still in 2001 the EU countries agreed the unified list of e-services for all “e-Europe” participators, which includes 20 basic public e-services: 12 – for citizens; 8 – for organizations. Administrative services provision has become one of the important special functions of state governance bodies. It takes a separate place among such functions because it is crossed with others, i.e. it has a cross-cutting nature.

UN E-Government Survey 2014 demonstrated that in 2014 in number of countries citizens had opportunities to obtain in electronic form such widespread services as: submit income taxes – in 73 countries; register a business – in 60 countries; apply for social security benefits – in 46 countries; apply for a birth certificate – in 44 countries; pay fines – in 42 countries etc. According to UN Online Service Index 2014 three best countries regarding e-services were France, Singapore and Republic of Korea [6, 47, 52].

The next direction of the state governance systems evolution is conditioned immediately by need of their adaptation to processes of global governance structures and mechanisms forming. State governance had been transformed substantially under influence of mentioned processes in two aspects. One of them became changes in internal state policy establishment in all social spheres, particularly, concerning member states of supranational unions to the greatest degree. The second aspect consists in organization of activity allowing assurance of national interests in policy making processes on the supranational level in the best way.

Consequently, *a state policy adaptation to governance globalization processes* may be considered *as global trend* consisting in changes of state policy making principles and mechanisms, at first, for the purpose of orientation of the political decisions made at the supranational union level or at the international organization level in favor of national interests, secondly, aimed at guarantying the precise and timely execution of these political decisions. Within given trend state governance transformations were connected with each other, and it is essential to point out such main directions among them as:

- the change of internal state policy making principles and mechanisms;
- the introduction of special mechanisms at the national level for coordinated

development of proposals and draft decisions further adopted at the level of supranational unions or international organizations;

– the organization transformations for guarantying the functioning of new mechanisms for both internal policy making and development of proposals and draft political decisions of supranational significance [1, 37–38].

Important *global trend* of the state governance systems evolution at the present is a *transit from hierarchy models domination to network models prevalence in governance systems construction*. Network models stipulate existence of equitable and equivalent subsystems set in which power is shared without subordination. Decision making in network stipulates regular harmonization of participators interests by means of complex rules and procedures in which negotiations play a main role. The political (social) networks conception became a theoretical ground for network models. In the textbook “State governance: theory foundations, history and practice” political (social) networks are defined as a set of relatively stable interrelations between not hierarchical and interdependent subjects been joint by common political interests and make resource exchanges for such interests realization in recognizing that cooperation is the best way to common goals achievement [15, 18].

According to I. Radziewsky, the network approach stipulates a loss by the state of leading role in social governance [16, 26]. New structure of governance relations develops through conflict between centralized hierarchy and network self-organization with attaining a dominance role by the latter. At the same time, under such approach an unsolved question consists in way through which amorphous network structures will form a long-term social development strategy, perform coordinated government and resolve contradictions between governance participators.

**Conclusions and further researches directions.** Performed analysis allows pointing out such trends of the global evolution of state governance systems:

- governance principles universalization;
- extension of public participation in state governance;
- e-government development;
- essential change of the centralization and decentralization balance from their unity on the centralization base to their unity on the decentralization base;
- new public management spreading;
- public services systems development;
- state policy adaptation to governance globalization processes;
- transit from hierarchy models domination to network models prevalence in governance systems establishment.

Within all specified trends the characteristic peculiarity of changes consists in their orientation first of all to rebuilding of state governance processes and technologies. New social conditions cause directly necessities of process-technological changes in the governance system and according thereto structural and functional transformations of this system take place. Hence, an adaptation of foreign reforms experience regarding governance processes and technologies is expedient for achievement of new state governance quality in Ukraine.

Every trend pointed out herein includes a set of changes in the state governance system. Therefore advanced research perspectives are determined by needs of in-depth analysis of these changes from the viewpoint of their adaptation possibilities in the domestic context.



**List of sources used:**

1. Михненко А. М. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посібн. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 116 с.
2. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: від теорії до практики : зб. матер. симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2007. – С. 38–40.
3. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
4. Теоретичні та методологічні проблеми розробки і реалізації управлінських стратегій : монографія / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ, 2008. – 240 с.
5. Open government declaration. September 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>
6. United Nations e-government survey 2014: E-government for the future we want [Електронний ресурс] / direct. by H. Qian. – New York : United Nations, 2014. – 264 p. – Режим доступу : <http://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>
7. Your Voice in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm)
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6: Державна служба. – 2011. – 524 с.
9. Ahmad J. Decentralization and service delivery [Електронний ресурс] / J. Ahmad, S. Devarajan, S. Khemani, S. Shah // World Bank policy research working paper 3603. – Washington : World Bank, 2005. – 27 p. – Режим доступу : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=753505#PaperDownload](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=753505#PaperDownload)
10. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: європейські орієнтири реформування / В. Я. Малиновський // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2007. – Вип. 1. – С. 156–167.
11. Сурмін Ю. П. Тенденції розвитку державного управління / Ю. П. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5–14.
12. Bouckaert G. Public management reform: a comparative analysis / G. Bouckaert, C. Pollitt. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 2000. – 314 p.
13. Уряд для громадян: ініціативи щодо поліпшення якості послуг / пер. з англ. М. Коваль, Р. Федущинська. – Львів : ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.
14. Nikos M. Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence? [Електронний ресурс] / M. Nikos // International Public Management Review. – 2001. – Vol. 2. – № 2. – P. 39–53. – Режим доступу : <http://www.inpuma.net/test2/issue3/Nikos2.pdf>
15. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посібн. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
16. Радзієвський І. Сучасні тенденції розвитку системи державного управління: концептуальний вимір / І. Радзієвський // Вісник державної служби України. – 2008. – № 4. – С. 24–28.

**А. О. Губенко**, здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

### **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ**

*Проаналізовано основні засади державного управління патріотичним вихованням студентів як чинника, що консолідує суспільство в цілому, формує в особі студента соціально значущу спрямованість, допомагає чітко визначити життєві орієнтації. Нині патріотичне виховання студентів символізує ідею історичної спадкоємності, зв'язки поколінь. Організація цієї роботи у ВНЗ передбачає взаємодію всіх суб'єктів освітнього процесу, спрямованого на виховання, формування патріотичних переконань і стійких норм поведінки студентів. Головним змістом виховної роботи слід вважати проведення державної політики з формування у студентів якостей патріота, особистій відповідальності за дотримання вимог Конституції України.*

**Ключові слова:** державне управління; управління виховною системою; вища освіта.

*The article analyzes basic principles of public administration patriotic education of students as the factor that consolidates society in general, provides the person a student socially significant orientation helps define life orientation. Now the patriotic education of students represents the idea of historical continuity, links generations. The organization of this work involves the interaction of all high schools of the educational process aimed at educating students, formation of their patriotic convictions and sustainable behavior. The main content of educational work should be considered as the state policy on formation of the students' qualities patriot, personal responsibility for compliance with the Constitution of Ukraine.*

**Key words:** public administration; management of educational system; higher education.

**Постановка проблеми.** На рубежі ХХ–ХХІ ст. українське суспільство ввійшло до чергової смуги складних і суперечливих трансформацій, що торкаються економічних, соціально-політичних, духовно-моральних засад його життєдіяльності. Новий час як нова онтологічна реальність не лише інакше детермінує зміни, що відбуваються, в системі взаємин особи і суспільства, але й модифікує форми, методи й цілі цивільної самореалізації, трансформує об'єктно-предметне поле, функції та критерії ефективності цивільної поведінки. Феномен громадянськості поступово виходить за межі владно-політичного простору, вбираючи в себе риси і властивості соціальної, моральної, економічної екологічної предметності тощо.

Розширення предметного поля громадянськості, з одного боку, актуалізує цікавість до самої методології міжпредметного синтезу, з іншого – підвищує роль дослідження конкретних проблем цивільної відповідальності, цивільного виховання, цивільної освіти.

© А. О. Губенко, 2016

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ідею патріотичного виховання та становлення громадських позицій відображено в працях багатьох науковців. Вона розглядається в контексті понять громадянськості, патріотизму, національної культури, активної позиції у суспільстві, самовизначення, визнання прав і свобод людини [1–7].

Так, зокрема, А. В. Губа [2] наголошує у своїх працях на характеристиці складових управлінської культури в освіті, тоді як К. В. Корсак [3] висвітлює інтегрально-філософський погляд на роль освіти, в суспільстві XXI ст. У дослідженнях В. Кременя [4] розглядаються інноваційні аспекти освіти й науки України.

Основні принципи та напрями діяльності інститутів виконавчої влади у сфері державної молодіжної політики в Україні висвітлено в працях Л. Ф. Кривачук [5] та В. В. Орлова [6]. П. М. Россохатський [7] та С. М. Домбровська розглядають сучасну виховну концепцію як механізм впливу на формування державної молодіжної політики.

Проте питання державного регулювання патріотичного виховання молоді, які гостро постали перед українським суспільством у науковій літературі розкрито не досить повно, що й спонукало до написання даної статті.

**Мета статті** – проаналізувати засади державного регулювання патріотичного виховання у вищих навчальних закладах.

**Виклад основного матеріалу.** Системна криза українського суспільства останніх років порушила проблеми ментальної властивості, де зазнавали змін ціннісні орієнтації, умонастрої, мотивація діяльності й ставлення особи до навколишнього світу, свого покликання й долі України. Нині у країні йде пошук потенційного відродження. Важливими складовими цього процесу є осмислення соціального досвіду інших націй і орієнтація на власні ресурси, передусім на духовно-моральну спадщину нашого народу. В умовах зміни вимог до соціально-цивільного розвитку особистості виникає необхідність у фахівцях, що мають високий рівень як професійної, так і загальної культури, самостійність мислення й розвинену цивільно-патріотичну самосвідомість, почуття цивільної відповідальності та власної гідності [5, 450].

У період соціальних перетворень у сучасному українському суспільстві постановка питання про формування громадськості як ціннісної світоглядної основи становлення особи молоді людини пояснюється низкою обставин.

По-перше, актуальність формування громадськості молоді обумовлена проблемами становлення громадського суспільства, основним чинником життєдіяльності якого виступає різноманіття форм власності, що є фундаментом свободи особи, задоволення її інтересів і потреб. Без громадського суспільства не можна реалізувати потенціал Конституції України, а без громадян не може виникнути саме громадське суспільство. Громадянин є повноправним членом суспільства, що має певні права й обов'язки, а також людиною, що має особливу морально-психологічну якість – громадськість. Абсолютно очевидно, що немає громадянина без громадськості, а громадськості поза громадянином. Держава, як відомо, формує підданих, а громадське суспільство, в якому людина з підданого перетворюється на особу з певними цивільними якостями, виховує громадян [6, 75].

По-друге, світова спільнота вступила в інформаційну цивілізацію. Фізична сила поступилася місцем інформації як способу досягнення багатства і благополуччя. Особливу владу мають знання, які дуже впливають на формування моральних якостей молоді людини її громадянську позицію. Серед чинників соціалізації освіта є ретрансля-

тором усієї культури людства, що міститься в знанні, впливові середовища та безпосередньому оточенні індивіда. Активність особи виявляється у вибірковому ставленні до найближчого оточення, до вибору цінностей і норм життя, до навчального процесу, самовиховання та саморегулювання своєї поведінки. Цілеспрямовані зусилля суспільства, його різні інститути, що формують особу, відповідають тим цінностям і нормам, яких дотримується суспільство.

По-третє, актуальність проблеми формування громадськості визначається складністю часу, в якому живе наша молодь. Розпалися раніше створені молодіжні об'єднання та організації, молоді люди залишилися без певних занять, почався процес десоціалізації, який призвів до значного зростання кількості молоді з девіантною поведінкою. Спостерігається глибока суперечність, викликана невідповідністю нових соціально-економічних вимог і якостей особи молодої людини, традиційно формованих соціальними інститутами українського суспільства.

Соціологічні дослідження, що проводяться останніми роками в Україні, свідчать про низький рівень громадськості й патріотизму серед сучасної молоді порівняно зі старшим поколінням. Вітчизняні соціологи фіксують масові прояви конформізму, пристосовництва, апатії тощо. Багато в чому це пов'язано з тим, що переважна частина населення країни, як і раніше, відчуває себе підданими держави, а не вільними громадянами, членами громадського суспільства. Сучасний стан українського соціуму, наявність у ньому безлічі економічних, політичних і соціальних проблем зумовили необхідність наукового осмислення процесу формування громадянськості не традиційними науковими методами, а способами аналізу як сукупністю соціальних характеристик, що придбавалися особою в процесі її соціалізації [4].

Завдання побудови держави соціальної спрямованості потребує розробки шляхів і засобів формування людини, здатної жити в громадянському суспільстві. Процес розвитку такого феномену, як цивільно-патріотичні якості, може бути повноцінно осмислений тільки в ширшому культурному контексті, що інтегрує філософію, історію, суспільно-політичні науки. Сучасні концепції громадської освіти спираються на різні уявлення про громадянина, громадянство і громадське суспільство, що частенько відрізняються внутрішньою суперечністю через їхню тривалу еволюцію і різні культурно-історичні трактування, що ускладнює визначення методологічних орієнтирів формування цілей і змісту категорій громадськості. В основі поняття громадськості лежить пошана до прав і обов'язків – своїх та інших людей. Йдеться про формування громадськості як інтеграційної якості особи, що дає можливість їй відчути себе юридично, соціально, морально й політично дієздатним членом суспільства і громадянином держави. Громадськість – це не лише любов до землі батьків, не лише й не стільки платонічне почуття. Це усвідомлена життєва позиція, що виражається в активній, свідомій діяльності в ім'я основних її принципів.

Як відомо, період навчання у вищих навчальних закладах – найважливіший для процесу формування особи. Разом із набуттям загальних і спеціальних знань студенти виробляють не лише свої перші професійні уміння й навички, а також і відповідну систему цінностей. Як соціально-демографічна група молодь має низку особливостей: високу соціальну мобільність, що є джерелом інновацій, найбільш сприйнятлива до них. Водночас брак життєвого досвіду полягає в тому, що в сучасному молодіжному середовищі слабо розвинена культура відповідальної громадянської поведінки. Молодим

людям нерідко властивий низький рівень зацікавленості до подій економічного і культурного життя та суспільно-політичної діяльності, нерозбірливість в обранні засобів досягнення цілей, категоричність і заперечення загальноприйнятих цінностей, у тому числі правових, різні форми й прояви асоціальної поведінки [1]. Отже, питанням формування громадянськості студентів слід приділяти найпильнішу увагу впродовж професійної підготовки у ВНЗ.

Основна мета громадянського виховання – “виховання в людині моральних ідеалів суспільства, почуття любові до Батьківщини, прагнення до світу, потреби в праці на благо суспільства. Прагнення людини до миру, усвідомлення, що з відповідальністю виконує свій громадянський обов’язок, розуміє, що від її дій залежить не лише власне життя, але й доля найближчих людей, народу і держави, визначає його соціальна поведінка і є істотною умовою розвитку суспільства” [8].

Аналіз досліджень, присвячених аспектам державного регулювання патріотичного виховання у ВНЗ, дозволив виділити пріоритетні напрями в організації цієї роботи, а саме [2]:

- необхідність розробки концептуальних підходів до формування ціннісно-сміслових поглядів студентів ВНЗ з урахуванням нових реалій;
- створення системи цивільно-патріотичного виховання у ВНЗ, спрямованої передусім до особи як мети й результату виховання, як суб’єкта власного розвитку;
- виявлення і забезпечення організаційно-педагогічних умов діяльності, що гарантують стійку мотивацію особи на добросовісне виконання громадського обов’язку в ім’я інтересів держави, громадського суспільства та його цінностей.

Ефективність процесу формування цивільно-патріотичних якостей особи студента, що виявляються в готовності брати участь в удосконаленні сучасного суспільства й активно впливати на суспільно-політичне життя країни, в освітньому середовищі ВНЗ може бути досягнута за дотримання таких умов:

- включення питань патріотичного виховання в пріоритетні завдання навчання й виховання у ВНЗ;
- створення мотиваційно-ціннісного ставлення студентів до процесу формування громадянськості як інтеграційної якості особи, орієнтованого на реальні умови сучасного життя;
- збагачення змісту освіти за рахунок внесення до навчального процесу морально і культурно-творчих функцій, використання потенціалу соціально-гуманітарних і психолого-педагогічних дисциплін;
- посилення ролі особи викладача вищої школи, особисте осмислення ним педагогічних ідей, цінностей і принципів;
- гуманізація та гуманітаризація освіти, які виходять з того, що студент ВНЗ – це свідомо, самостійна особа, з почуттям власної гідності та власної відповідальності;
- формування культури міжнаціонального спілкування, вміння вирішувати міжетнічні конфлікти, що виникають мирними, а не силовими методами [7, 329].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, громадянськість розглядається нами як інтеграційна якість особи, основними компонентами якої є честь, що гармонійно поєднуються, гідність, совість і справедливість, внутрішня дисципліна та свобода, пошана й довіра до інших громадян, патріотизм, інтернаціоналізм, борг і відповідальність перед собою, своєю сім’єю, містом, країною.

З боку держави виділяються такі чинники, що впливають на формування громадянськості студентської молоді: загальні (соціально-економічні умови життя людей, духовна культура суспільства, ЗМІ тощо); регіональні (специфічні особливості економічного і демографічного розвитку регіону тощо); психологічні (чинники, обумовлені віковими особливостями молоді); особистого характеру (схильності, здібності, інтереси, психологічні та фізіологічні якості людей, рівні їх загальноосвітньої підготовки та ін.).

Формування громадянськості як інтегральної якості особи в умовах політико-культурного освітнього простору необхідно здійснювати на основі дотримання таких принципів: інтеграції в змісті освіти державного, регіонального та місцевого компонентів; вивчення різних наукових, культурно-історичних традицій і цінностей; само визначення й самореалізації особи; толерантності, соціальної активності; протистояння різним видам прояву національного та релігійного екстремізму.

Реалізація вищезазначених принципів дозволяє сформуванню гуманістично орієнтованого освітнього середовища, забезпечити конструктивний діалог між суб'єктами навчального процесу.

### Список використаних джерел:

1. Алексюк А. М. Педагогіка вищої освіти України / Алексюк А. М. – К., 2002.
2. Губа А. В. Характеристика складових управлінської культури в освіті / А. В. Губа // Педагогіка і психологія. – 2008. – № 3–4.
3. Корсак К. В. Освіта, суспільство, людина в ХХІ столітті: інтегрально-філософський аналіз / Корсак К. В. – К., 2005. – 23 с.
4. Кремень В. Освіта і наука України – інноваційні аспекти: стратегія, реалізація, результати / Кремень В. – К., 2005.
5. Кривачук Л. Ф. Основні принципи діяльності інститутів виконавчої влади у сфері державної молодіжної політики в Україні / Л. Ф. Кривачук // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали науково-практ. конф., Київ. Т. 2. / відп. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев. – К. : НАДУ, 2003. – С. 450–451.
6. Орлов В. В. Основні напрямки діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів державного управління у сфері державної молодіжної політики в Україні / В. В. Орлов // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 75–77.
7. Россохатський П. М. Сучасна виховна концепція як механізм впливу на формування державної молодіжної політики / П. М. Россохатський, С. М. Домбровська // Ефективність державного управління : зб. наук. праць ЛРІДУ НАДУ / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 39. – С. 326–332.
8. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры // Всемирная конференция по высшему образованию “Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры”. Париж (5–9 октября 1998 г.). – Душанбе : Национальная комиссия по делам ЮНЕСКО, 2000. – 33 с.

**О. Л. Євмешкіна**, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

### СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Розглянуто стан нормативно-правового забезпечення державного стратегічного планування в Україні. Проаналізовано нормативні документи зі стратегічного планування: Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, розпорядження Президента України “Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки”, Постанову Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету”, Закон України “Про державні цільові програми”, Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”. У ході дослідження з’ясовано, що нині систему державного стратегічного планування в Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Наразі не існує документа, що унормовує таку систему на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий періоди.*

*Ключові слова: стратегічне планування; стратегія; державне стратегічне планування; система документів державного стратегічного планування; стан державного стратегічного планування; законодавство про стратегічне планування.*

*In the article considered the state regulatory support of state strategic planning in Ukraine. Analyzed regulations on strategic planning, including the Law of Ukraine “On state forecasting and elaboration of programs of economic and social development of Ukraine”, orders of the President of Ukraine “On the draft Strategy of economic and social development of Ukraine for 2002–2011”, resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine “On development of forecast and program documents of economic and social development and the drafting of the state budget”, the Law of Ukraine “On State Target Program”, Order of the President of Ukraine “On the Strategy for Sustainable Development “Ukraine–2020”. The study found that currently the system of state strategic planning in Ukraine cannot be considered complete and logically coherent. No regulatory document on system of state strategic planning for the long, medium and short term. Not set the system documents of state strategic planning and control the implementation of strategic documents.*

*Key words: strategic planning; strategy; state strategic planning; system documents of state strategic planning; state strategic planning status; legislation on strategic planning.*

**Постановка проблеми.** Нині для України надзвичайно актуальне питання стратегічного планування на довгостроковий період. За допомогою нього можна впровадити європейські стандарти життя і вихід України на провідні позиції у світі.

© О. Л. Євмешкіна, 2016

Цілісна, злагоджена система державного стратегічного планування сприяє забезпеченню ефективності розвитку держави. З метою формування концептуальних засад державного стратегічного планування необхідно з'ясувати його наявний стан в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема запровадження стратегічного планування в Україні присвячено працю В. Тертички [1], де розглянуто досвід України та зарубіжних країн. На муніципальному рівні стратегічне планування широко висвітлено у працях Ю. Шарова [2]. Про окремі елементи системи державного стратегічного планування в Україні свідчить низка нормативних документів [3; 4, 5–12], аналіз яких дозволяє вивчити стан державного стратегічного планування в Україні.

**Мета статті** – на основі аналізу нормативних документів і праць науковців-практиків стратегічного планування розглянути стан державного стратегічного планування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні склалась певна система державного стратегічного планування. Це підтверджує низка законодавчих актів, зокрема: Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 березня 2000 р., розпорядження Президента України “Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 р.”, від 21 грудня 2001 р., Постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26 квітня 2003 р., Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р., Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” від 12 січня 2015 р.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом установлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права й відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку [3].

На виконання Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” і Бюджетного кодексу України з метою формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення складання проекту державного бюджету на відповідний бюджетний період Кабінет Міністрів України затвердив Постанову “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26 квітня 2003 р. № 621 [7]. Цією Постановою затверджено порядок розроблення проектів прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та державного бюджету; структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період; структуру прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним; структуру Державної програми економічного і соціального



розвитку України на короткостроковий період; типову структуру прогнозу економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період; типову структуру програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на короткостроковий період; типову структуру прогнозу розвитку галузі економіки на середньостроковий період; типову структуру програми розвитку галузі економіки; перелік галузей економіки, щодо яких розробляється прогноз на середньостроковий період та програма розвитку.

Постанова зобов'язує Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство фінансів забезпечити взаємоузгоджене розроблення проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий періоди та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним, проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (як основи для складання проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період), Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

У розпорядженні Президента України “Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр.” від 21 грудня 2001 р. № 372 визначено основні критерії, за якими необхідно підготувати проект Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр. Під час підготовки проекту Стратегії виходити з того, що [10]:

- Стратегію має бути спрямовано на забезпечення сталого економічного зростання, примноження національного багатства, зміцнення ринкових основ економіки України, забезпечення її інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, участі України у світових інтеграційних процесах;

- Стратегія має передбачати заходи щодо створення реальних передумов та механізмів вступу України до Європейського Союзу;

- Стратегія має включати обґрунтування політики макроекономічної стабілізації та структурної перебудови економіки України, завдання з енергетичного забезпечення, подолання тінізації економіки України, розвитку інноваційного та науково-інтелектуального потенціалу держави, економічної та екологічної безпеки, здійснення соціальних перетворень, зменшення рівня бідності населення, зміцнення позицій середнього класу;

- відповідні розділи Стратегії мають визначати перспективи розвитку галузей економіки, регіонів України, що базуватимуться на відповідних статистичних даних та економічних розрахунках і враховуватимуть зовнішньоекономічну кон'юнктуру та перспективи її розвитку.

Доречно згадати також проект Закону України “Про державне стратегічне планування” від 3 листопада 2011 р. № 9407, в якому запропоновано тлумачення державного стратегічного планування як функції державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку [8]. Проте даний законопроект лише визначає систему документів, яких недостатньо для створення цілісної системи стратегічного планування.

Особливістю виконання функції стратегічного планування в державному управлінні є те, що у будь-якій владній установі здійснюється подвійний процес управління,

а саме: стосовно об'єкта управління (суспільної сфери, галузі, регіону) і функціонування колективу відповідної організації. Діяльність владних установ тісно пов'язана з функціонуванням об'єкта управління, тому внутрішньо організаційний план має бути узгодженим із програмою чи планом розвитку об'єкта і спрямованим на забезпечення його виконання [5, 430]. У зв'язку з цим на кожному ієрархічному рівні має відбуватися планування діяльності й розвитку керованого об'єкта і колективу відповідного органу влади. Для Кабінету Міністрів України це довгострокові та короткострокові програми розвитку країни і плани діяльності уряду, для галузі – програми і плани розвитку відповідних об'єктів і плани міністерств, для регіону – аналогічні документи щодо господарського комплексу певної області або районів та колективів відповідної державної адміністрації. При цьому план діяльності будь-якої установи має бути підпорядкованим програмі розвитку об'єкта, а цілі останнього визначальні для формування мети розвитку керівного суб'єкта. Крім того, всі цілі мають бути узгоджені між собою та із загальнодержавними [5, 431].

Наразі головним стратегічним документом в Україні є Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, мета якого – впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [12].

Стратегічний документ на короткостроковий період – щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. У ст. 106 Конституції України визначено право Президента України звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [6].

Указом Президента України “Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України” № 314 від 9 квітня 1997 р. затверджено, що щорічні послання Президента України до Верховної Ради України – “офіційний документ голови держави, у якому на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин” [11]. Послання – це офіційний документ, який має враховуватися в роботі Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

Так, зокрема, у 2016 р. головним завданням визначено доповнити матеріальними здобутками духовні і моральні досягнення, забезпечивши підвищення добробуту кожного громадянина вільної України. Для досягнення такої амбітної мети потрібні три складові: мир, безпека та реформи [13]. Відповідно до цього метою діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення зростання рівня життя громадян і підвищення його якості в результаті сталого економічного розвитку [9].

Важливим нормативним документом стратегічного планування в Україні є Закон України “Про державні цільові програми” від 18 березня 2004 р. № 1621, що визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм [4]. Мета розроблення державних цільових програм – сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяль-

ності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Державні цільові програми поділяються на загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Про наявність елементів системи державного стратегічного планування свідчить низка нормативних документів, які регулюють середньостроковий і короткостроковий періоди. Наразі немає документа, що унормовує всю систему державного стратегічного планування на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий періоди, а також контроль за виконанням стратегічних документів.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, нині систему державного стратегічного планування в Україні не можна вважати цілісною та логічно завершеною. Можливі різні варіанти її вдосконалення. Один з них пропонувався законопроектом “Про державне стратегічне планування” від 3 листопада 2011 р. № 9407, згідно з яким документи державного стратегічного планування мають розроблятися на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий період. Проте досі не прийнято документа, що унормовує всю систему державного стратегічного планування на довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий періоди, а також контроль за виконанням стратегічних документів. Перспективами подальших досліджень у даному напрямі мають бути визначення концептуальних засад державного стратегічного планування.

### Список використаних джерел:

1. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. документів і матеріалів / укл. В. Тергичка. – К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 401 с.
2. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 25. – Ст. 195.
4. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352.
5. Державне управління : підручник у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
8. Про державне стратегічне планування [Електронний ресурс] : проект Закону України, реєстраційний номер 9407 від 3 листопада 2011 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7)

9. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-%D1%80>

10. Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Президента України від 21 грудня 2001 р. № 372. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372/2001-%D1%80%D0%BF>

11. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 квітня 1997 р. № 314. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/314/97>

12. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році [Електронний ресурс] : щорічне послання Президента до Верховної Ради. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077>



УДК 351.85

**С. П. Кучин**, кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
наукового відділу з проблем державної безпеки  
Національного університету  
цивільного захисту України

#### **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТЕАТРАЛЬНОГО МИСТЕЦТВА**

*Досліджено сферу театрального мистецтва як складову соціально-культурної сфери та об'єкт державного регулювання. Розглянуто сутність сфери театрального мистецтва, специфіку її розвитку й актуальні проблеми функціонування в сучасних умовах. Виявлено напрями вдосконалення механізмів державного управління у сфері культури, зокрема у сфері театрального мистецтва.*

Ключові слова: держава; культура; театр; удосконалення; механізм; соціальний; мистецтво.

*This article searches the field of theatrical art as a component of the socio-cultural sphere and the object of state regulation. We've explored the essence of the sphere of theatrical art, the specifics of its development and actual problems of the functioning in modern conditions. Based on the analysis of the above questions we've found the directions of mechanisms improvement of state control in the sphere of culture, in particular in the field of theatrical art.*

Key words: government; culture; theatre; improvement; mechanism; social; art.

© С. П. Кучин, 2016

**Постановка проблеми.** Розвиток сфери культури нині характеризується загостренням низки управлінських, організаційних та соціально-економічних проблем, які гальмують процес ефективного функціонування сфери культури як частини соціально-культурної сфери держави. Водночас культура суспільства, його соціальний розвиток визнаються державою як важливий чинник національної безпеки. Зважаючи на те, що соціально-культурна сфера – це сукупність суб'єктів національної економіки, які в процесі суспільного відтворення забезпечують суспільство продукцією, здатною задовольняти соціально-культурні потреби, вона потребує посиленого контролю та регламентації з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Специфіка функціонування, система управління та адміністрування в цих установах не дозволяють повною мірою використовувати можливість зміцнення своєї матеріально-технічної бази за рахунок розвитку ефективного фінансового менеджменту, диверсифікації фінансових ресурсів, пошуку додаткових джерел фінансування. Подібна ситуація ускладнюється завдяки вкрай низькому рівню бюджетного фінансування. Тому проблема вдосконалення механізмів державного управління сферою культури для сучасної України надзвичайно актуальна.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальна думка, що наукові дослідження театральної діяльності мають охоплювати всі її компоненти: театральне право, механізми управління, історію, соціологію, економіку театру. Поширені дослідження актуальних проблем розвитку трудових відносин, специфіки оплати праці, формування сприятливих умов праці у сфері культури, впровадження новітніх методів управління персоналом у сфері театального мистецтва. Управлінські та соціально-економічні питання розвитку сфери театального мистецтва аналізуються в дослідженнях таких авторів: І. Безгін, Я. Биструшкін, Ф. Колбер, В. Корнієнко, Ж. Нантель, А. Окладнікова, М. Поплавський, Ф. Рібаков, О. Рубінштейн, Г. Тульчинський, В. Шейко, К. Юдова-Романова, С. Яблунівський та ін. Найчастіше у своїх дослідженнях науковці звертають увагу на питання діяльності системи “театр – глядач”, закономірності державного регулювання театральної справи, нормування праці, проблеми театральної статистики та аналізу показників творчо-виробничої діяльності театрів.

**Мета статті** полягає у виявленні напрямів удосконалення механізмів державного управління у сфері культури, зокрема у сфері театального мистецтва. Завдання статті – дослідити сферу театального мистецтва як складову соціально-культурної сфери та об'єкт державного регулювання, специфіку її розвитку й актуальні проблеми функціонування в сучасних умовах розвитку українського суспільства.

**Вклад основного матеріалу.** Звернемося до аналізу умов розвитку і специфіки діяльності сфери театального мистецтва. В сучасному українському суспільстві спостерігається тенденція до зниження зацікавленості художніми, естетичними цінностями, особливо це явище характерне для молодого покоління. Це негативно позначається на кількості споживачів театральних послуг. З іншого боку, важливою проблемою сфери театального мистецтва є організація ефективного процесу виробництва та впровадження ефективних механізмів державного регулювання.

Визначальні для театально-глядацьких відносин ознаки сучасної соціокультурної реальності в Україні – це різноплановість соціального та культурного напрямів розвитку, складний економічний стан держави і мізерне через це фінансування сфери культури, суперечливість ціннісно-нормативних орієнтирів [1, 79]. Дослідники окреслюють декілька векторів впливу результату праці театральних організацій на розвиток

сучасного суспільства. Це безпосередній внесок у розвиток економіки (податки, формування ринку, участь у розвитку інших суб'єктів національної економіки) та соціальний вплив на громадськість (творчість, духовність, розкриття потенціалу, організація поведінки, формування соціального облаштування, виховання) [2, 9–10].

Театральна культура завжди була важливою складовою духовного життя. Актуальності набуває необхідність усвідомлення неоціненної ролі національної театральної культури, яка в усьому її багатстві та багатогранності завжди була в Україні важливим засобом національного виховання, місцем зосередження загальнолюдських гуманітарних цінностей [3, 1]. Театр існує, розвивається, виконуючи поставлені перед ним завдання, що не мають схожості з цілями діяльності промислових підприємств. Театральний колектив створює особливу художню “продукцію” – виставу, якій не можна знайти аналогів в інших сферах господарства [4]. Театральне мистецтво завжди сприяло глибшому усвідомленню культурної ідентичності суспільних груп, об'єднувало громадян, формувало відчуття національної та громадянської єдності, навіть породжувало відчуття переваги. Із часів своєї появи театрально мистецтво було покликано втілювати в собі міць та успішність державної влади.

Сфера театрального мистецтва має свою структуру залежно від специфіки орієнтації на споживача та використання художніх методів у творчо-виробничому процесі. Розрізняють театри опери та балету, музичної комедії (оперета), музично-драматичні, драматичні, дитячі, юного глядача, лялькові й народні театри. В Україні існує широка палітра суб'єктів театрального мистецтва, що розрізняються за формами власності та організаційно-правовими формами господарювання. Так, 70 % ринку охоплюють державні театри, 20 % – комунальні, 10 % – приватні [5]. Тому, аналізуючи розвиток і сучасні проблеми державних театрів, у багатьох випадках ми досліджуємо загальні тенденції розвитку театральної справи.

Непересічне значення для розвитку сфери культури має розвиток художнього ринку. В сучасній художній практиці існує судження, що немає ніякого сенсу робити мистецтво, якщо його не продавати; досить тоді внутрішнього споглядання і медитації, мистецтво має бути орієнтоване на створення цінностей та їхній збут [6, 44]. У цьому аспекті художній ринок розуміється як система відносин у сфері створення, поширення, збереження, освоєння художніх цінностей.

Становище художнього ринку в суспільстві визначається декількома факторами. На відміну від ринку споживчих товарів масового вжитку, художній ринок орієнтований на індивідуальність, унікальність, оригінальність, ексклюзивність. Споживчому ринку властива, як правило, пряма залежність між об'єктом інвестицій і зростанням виробництва, водночас художній ринок характеризується відсутністю такої залежності. Продукти повсякденного призначення використовуються і зникають, ефект від їхнього споживання зазвичай короткостроковий. Предмети мистецтва, навпаки, зберігають свою цінність століттями. Їхня економічна вартість згодом цілком може залишитися незмінною чи навіть зростати, тобто ефект від їх “споживання”, як правило, довгостроковий.

Головними проблемами розвитку сфери театрального мистецтва є брак коштів для розширення та вдосконалення матеріально-технічної бази, а також низький рівень оплати праці персоналу. Низький рівень заробітної плати негативно відбивається на кількості молодих професійних кадрів і є причиною високої їх плинності. Комплекс сучасних проблем сфери театрального мистецтва був би неповним без спектра проблем збутової діяльності. Ця проблема характеризується відсутністю стратегії формування відповідного іміджу

установи, недостатнім рівнем інформатизації, відсутністю систематичного впровадження новітніх методів управління, ігноруванням ролі маркетингових методів розширення збуту.

Для подолання сформованої несприятливої економічної ситуації у сфері театрального мистецтва необхідно впроваджувати комплекс взаємопов'язаних заходів. Підтримка та розвиток соціально-культурної сфери мають проходити за безпосередньої участі органів державної влади та місцевого самоврядування. Пріоритетним завданням має стати розробка цільових державних програм розвитку установ цієї сфери.

Істотних змін у кількості професійних театрів за роки незалежності в Україні не відбулось. Цього не можна сказати про кількість відвідувань театрів. На 2015 р. кількість відвідувань порівняно з аналогічним показником 1990 р. зменшилась більше ніж у 3,1 раза. Кількісна характеристика професійних театрів в Україні та кількість відвідувань театрів наведена в табл. 1 [7].

Таблиця 1

**Кількість професійних театрів і кількість їх відвідувань в Україні  
у період з 1990 до 2015 рр.**

Рік	Кількість професійних театрів	Кількість відвідувань театрів за рік, млн
1990	125	17,6
1991	130	15,0
1992	127	15,1
1993	131	12,4
1994	132	10,2
1995	136	8,3
1996	130	6,9
1997	130	5,6
1998	132	5,6
1999	131	5,6
2000	131	5,7
2001	129	5,9
2002	131	6,2
2003	135	6,1
2004	133	6,0
2005	135	6,2
2006	137	6,3
2007	138	6,6
2008	138	7,0
2009	136	6,2
2010	140	6,6
2011	133	6,7
2012	132	6,7
2013	133	6,9
2014	113	5,4
2015	113	5,6

Якщо мережа таких закладів сфери культури, як клуби, бібліотеки, кіноустановки в Україні постійно зменшується, то динаміка кількості театрів майже незмінна.

У середньому театри за профілем своєї діяльності мають такі вагові характеристики: театри драми та музичної комедії – 65 %, театри для дітей та юного глядача – 30 %, театри опери та балету – 5 %. Більшість професійних театрів – це українські та російські, бюджетне фінансування яких і досі залишається для них головним джерелом доходів.

Найбільше професійних театрів у 2009 р. функціонувало в Києві, Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Харківській областях [8, 487]. Слід зазначити, що у 2010 р. кількість театрів сягнула рекордного для незалежної України показника у 140 закладів. Саме в цей період середньооблікова кількість штатних працівників театрів становила 17 311 осіб, з них художній та артистичний персонал – 8646 осіб. Середня кількість позаштатних працівників театрів у 2010 р. дорівнювала 2625 осіб, з них художній та артистичний персонал – 937 осіб. Найбільша середньооблікова кількість штатних працівників театрів на кінець 2010 р. географічно склалась так: найбільша кількість працівників театрів у Дніпропетровській, Донецькій, Львівській, Одеській та Харківській областях, а найменша – у Житомирській, Чернівецькій, Черкаській та Київській областях [9].

Українська молодь в опитуванні 2012 р. серед поширених причин того, що вона не відвідує театр назвала: 78 % – існування самого факту, що треба платити гроші за білет; 38 % – відсутність бажання, потягу до театрального мистецтва; 34 % – відсутність вільного часу; 12 % – театр як вид мистецтва не цікавий; 12 % – лінь; 6 % – тривалий час вистави; 5 % – за станом здоров'я; 4 % – відсутність морального задоволення від вистави; 3 % – відсутність інформації про місцезнаходження театру. На жаль, не спостерігається тенденцій до сталого підвищення кількості відвідувань театрів в Україні.

На підставі цих даних констатуємо, що на формування інтересу до театрального мистецтва значною мірою впливають такі чинники, як географічна та цінова доступність. Викликає занепокоєння якість театрального продукту, а також якість театрального менеджменту і маркетингу.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Соціально-культурне середовище набуває все більшого значення для економічно розвинутих країн світу. Розвиток соціально-культурної сфери є життєво необхідною умовою задоволення потреб людини. Соціально-культурна сфера – одне з найважливіших джерел утворення робочих місць, це одна з небагатьох сфер економіки, де залучення нових технологій не призводить до стрімкого скорочення персоналу. В Україні активний розвиток соціально-культурної сфери має стати джерелом досягнення високого рівня зайнятості населення, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню рівня життя всіх громадян України.

Економічна доцільність сучасного ринку пригнічує значущість суб'єктів соціально-культурної сфери. Соціально-культурна доцільність відходить на другорядні позиції та іноді повністю втрачає свою вагу, знищуючись приматом речовинно-економічної вигоди. Аналіз умов і особливостей розвитку соціально-культурної інфраструктури залишається пріоритетним напрямом наукових досліджень на шляху до всеосяжного формування та розвитку людського капіталу.

Вивчення особливостей механізму державного управління соціально-культурною сферою стосується різних проблем, насамперед ефективного функціонування зазначеної сфери в умовах економіки ринкового типу, впливу негативних факторів, що викликають соціально-економічні кризи, запровадження комплексних загальнонаціональних програм



розвитку соціально-культурної сфери. Вивчення механізмів державного управління соціально-культурною сферою потрібне для створення сприятливих умов підготовки майбутніх профільних спеціалістів та їх подальшого працевлаштування, від якісного змісту яких залежить майбутнє розвитку всієї соціально-культурної сфери держави.

До основних об'єктивних причин складного становища у сфері культури слід зарахувати трансформаційні процеси, що відбувались в українському суспільстві в роки незалежності, зокрема перехід до ринкової економіки. Це гостро проявилось у сфері культури, з одного боку, в занепаді успадкованої від радянської доби культурно-мистецької інфраструктури та системи управління нею, у кризі старої системи цінностей; а з іншого – в надто повільному напрацюванні нових принципів і механізмів державної підтримки культури, у проявах нового культурного розшарування суспільства, що супроводжує соціальне розшарування.

Для гармонійного розвитку особистості населення має бути забезпечено певним комплексом культурно-мистецьких послуг. Держава мусить проводити ефективну політику у сфері культури. Нині в Україні у більшості випадків зберігаються застарілі підходи до формування відповідної державної політики. Держава прагне опікати цю сферу, але не забезпечує їй необхідних умов для сталого розвитку, водночас не даючи відповідних стимулів для її самостійного господарювання.

### Список використаних джерел:

1. Юдова-Романова К. В. Театрально-глядацькі відносини в сучасній соціокультурній реальності України : дис. ... кандидата мистецтвознавства : спец. 17.00.01 / К. В. Юдова-Романова. – КНУТКТ імені І. К. Карпенка-Карого, 2006. – 353 с.
2. Тульчинский Г. Л. Менеджмент в сфере культуры / Тульчинский Г. Л. – СПб. : Лань, 2001. – 384 с.
3. Яблунівський С. Театральна діяльність як об'єкт державного регулювання [Електронний ресурс] / С. Яблунівський // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Debu/2011-2/doc/2/08.pdf>
4. Пучкова Е. Маркетинг в сфере театрального искусства [Электронный ресурс] / Е. Пучкова // Маркетинг в России и за рубежом. – 1998. – № 1. – Режим доступа : <http://www.cfin.ru/press/marketing/1998-1/09.shtml>
5. Національний звіт про культурну політику в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/index>
6. Карпов А. В. Художественный рынок: вопросы теории, истории, методологии / Карпов А. В. – СПб. : Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 2004. – 232 с.
7. Культура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Державний комітет статистики “Статистичний щорічник України за 2009 рік” / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Інформаційно-аналітичне агентство, 2010. – 567 с.
9. Заклади культури, мистецтва, фізкультури та спорту України у 2010 році [Електронний ресурс] : статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К. : Держаналітінформ, 2011. – Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

**Ю. В. Нестеряк**, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри журналістики та нових медіа Інституту журналістики Київського університету імені Бориса Грінченка

## **АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ**

*На основі комплексного теоретико-методологічного аналізу наявних моделей інформаційної політики та державного регулювання засобів масової комунікації встановлено, що стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій змінює характер інформаційної взаємодії суспільства і держави. Доведено, що держава має взяти на себе функції координатора дій різних суб'єктів інформаційної політики і сформулювати таку законодавчу й нормативно-правову базу, яка б спрямовувала ці дії в сприятливе для розвитку особистості й суспільства русло.*

*Ключові слова: інформаційна політика; державна інформаційна політика; національна інформаційна політика; інформаційно-комунікаційні технології; інформаційне суспільство.*

*On the basis of comprehensive theoretical and methodological analysis of existing models of information policy and state regulation of the media it was revealed that the rapid development of information and communication technology changes the nature of the information interaction between society and the state. It is proved that the state should take over as coordinator of activities of different information policy and form such a legislative and regulatory framework that would be directed to these actions conducive to personal and social development mainstream.*

*Key words: information policy; state information policy; national information policy; information and communication technologies; information society.*

**Постановка проблеми** полягає в необхідності комплексного дослідження наявних моделей інформаційної політики та теоретико-методологічного аналізу міжнародних принципів державного регулювання засобів масової комунікації. Тенденції та закономірності розвитку інформаційного простору, суспільних інформаційних відносин і процесів, методи аналізу і прогнозу їх розвитку, виявлення ефекту впливу засобів масової комунікації на масову свідомість, а отже, на стабільність суспільства і держави визначають завдання інформаційної політики. Інформаційний стан суспільства став визначальним для економічного і соціального розвитку, обороноздатності та суверенітету країн. В умовах розвитку інформаційного суспільства ефективність державної інформаційної політики та захист національних інформаційних ресурсів значно впливають на загальний рівень національної безпеки держави.

© Ю. В. Нестеряк, 2016

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню міжнародних принципів та механізмів регулювання і контролю діяльності засобів масової комунікації відведено вагоме місце в наукових працях відомих зарубіжних учених, зокрема С. Бремен, А. Манойла, І. Масуди, М. Мая, Д. Мильтона, А. Курочкіної, Т. Парсонса та багатьох інших. Водночас серйозну увагу визначенню пріоритетів і дослідженню ефективності державної інформаційної політики приділяють у своїх дослідженнях такі вітчизняні науковці та дослідники: О. Литвиненко, М. Ожеван, Г. Почепцов, О. Старіш, А. Чічановський, В. Шкляр, А. Юричко та ін.

**Мета статті** – науковий аналіз ефективності державної інформаційної політики та захисту національних інформаційних ресурсів на основі узагальнення базових принципів наявних моделей інформаційної політики та державного регулювання засобів масової комунікації.

**Виклад основного матеріалу.** Оцінка ефективності наявних моделей інформаційної політики базується на тому, що чим більші можливості в інформаційній сфері має держава, тим легше вона набуває стратегічних переваг. У цьому контексті управління інформаційним процесом визначається не кількістю поширеної інформації, а безперервною комунікацією між суб'єктами й об'єктами інформаційного процесу.

У широкому розумінні *інформаційна політика* – це функціонування інформації в суспільстві, визначення законів і принципів функціонування інформаційної сфери й комунікаційного середовища.

Професор Університету Вісконсіна С. Бремен пояснює появу поняття “інформаційна політика” пропагандою з боку держав під час Першої світової війни. Це справді було першим технологічно забезпеченим впливом на великі маси населення. Нині вона так трактує це поняття: “Інформаційна політика складається із законів, регулювання та доктрин, як і іншого прийняття рішень та практик на рівні суспільних базових принципів, включаючи створення інформації, її обробку, передачу, доступ до неї та використання” [1].

Інформаційна політика є невід'ємною частиною врядування, тому доцільно говорити про “*державну інформаційну політику*”. На думку вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша під інформаційною політикою держави слід розуміти “комплекс державно-інституційних нормативно-правових актів і технологій формування й обертання інформаційних потоків, об'єктом управління яких є інформація” [2, 312].

Отже, можна визначити, що *інформаційна політика* – це діяльність суспільства і держави, їх органів та інституцій, спрямована на створення сприятливих умов для розвитку і функціонування комунікаційного середовища, зокрема на вироблення, обробку, споживання і збереження інформаційних ресурсів з метою утвердження інформаційного суспільства та гарантії інформаційної безпеки особи, держави і суспільства в цілому.

*Суб'єктами* інформаційної політики можуть бути особи, суспільство і держава з їх інституціями та організаціями. *Об'єктом* інформаційної політики є державні та недержавні інформаційні ресурси та засоби масової комунікації, а також комунікаційні зв'язки між ними.

Залежно від суб'єкта і масштабу дії інформаційну політику можна поділити на:

- міжнародну, або глобальну;
- регіональну;
- національну;
- локальну;
- корпоративну.

Далеко не останню роль у розробці державної інформаційної політики відіграють національні та культурні особливості країни. Тому, на нашу думку, доцільно говорити про *національну інформаційну політику*. Визначення “національна” вбачається доцільним і через необхідність розширити групу суб’єктів інформаційної політики. Скажімо, в разі вживання терміна “державна”, йдеться про державу як головного суб’єкта вироблення політики.

Отже, *національна інформаційна політика* – це діяльність влади, суспільних організацій та інституцій, а також громадян та їх об’єднань, спрямована на вироблення та реалізацію правових, політичних і економічних умов функціонування медіа-системи, узгоджених із цілями, що впливають із системи цінностей суспільства.

За масштабом і регулярністю виконання завдань національну інформаційну політику слід поділити на:

- системну;
- галузеву;
- оперативну.

*Системна* політика стосується всіх медіа та їхніх зв’язків із суспільством у цілому, *галузєва* торкається діяльності окремих видів ЗМК (преси, телебачення, радіо тощо), *оперативна* – спрямована на розв’язання конкретних актуальних проблем, які виникають у медіапросторі.

Мета національної інформаційної політики демократичних держав – створення законодавчих, економічних і суспільно-культурних умов для розвитку незалежних і плюралістичних медіа, здатних забезпечити суспільну комунікацію. Інформаційна політика спрямована на створення оптимальної структури медіа, дотримання їх свободи, гарантування права на інформацію та задоволення політичних, економічних і культурних інтересів держави й суспільства.

Створення національної концепції побудови інформаційного суспільства є очевидною необхідністю і способом підвищення конкурентоспроможності країни на світових ринках і надання своїм громадянам можливості для освіти та зайнятості в інформаційну епоху. Накопичений зарубіжний досвід дає змогу виокремити основні напрями концепції побудови інформаційного суспільства, яке динамічно розвивається, поєднуючи у собі як філософські, так і прикладні аспекти, виходячи з розуміння того, що:

- програми та концепції створюються від імені держави і розраховані на те, на що вони можуть реально впливати;
- в інформаційному суспільстві державні органи використовують інформаційно-комунікаційні технології для підвищення ефективності своєї діяльності та відкритої інформаційної взаємодії із суспільством;
- інформаційне суспільство надає нові можливості розвитку демократії, урахування громадської думки, контролю за державним апаратом;
- глобальна природа інформаційного суспільства потребує узгодження національних політик, отже, аспект міжнародної співпраці набуває неабиякого значення;
- роль держави полягає у створенні законодавчої бази та в ефективному адміністративному регулюванні.

У країнах розвинутої демократії взаємодія влади і суспільства базується значною мірою на механізмах зв’язків із громадськістю і надання інформаційних послуг населенню, а також на механізмі законодавчо регламентованого лобювання і публічного вираження суспільної думки. При цьому обмін інформацією є важливим елементом

системи державного управління, оскільки повнота, якість і достовірність інформації, що використовуються для прийняття управлінських рішень усіх рівнів, визначають правильність, ефективність і дієвість цих рішень. А оперативність передавання, форма подання і захищеність інформації впливають на функціональну ефективність системи державного управління [3, 258–264].

Формування інформаційного суспільства традиційно супроводжується збільшенням обсягу виробництва інформації у структурі національного продукту розвинених країн світу. Цей фактор, на думку російського науковця А. Курочкиної, висуває перед суспільством вимогу формування системи управління розвитком засобів масової інформації, яка б поєднувала державні методи регулювання з економічною самостійністю суб'єктів господарювання на інформаційному ринку [1, 78]. Серед тенденцій розвитку сучасного інформаційного ринку дослідниця відзначає зростання впливовості засобів масової комунікації, концентрацію та монополізацію у сфері мас-медіа, а також створення конгломератів – об'єднань інформаційного бізнесу з різними видами промислового виробництва.

На відміну від російських науковців, вважаємо, що успішність державної інформаційної політики базується на впровадженні та підтримці дієвих механізмів саморегулювання системи засобів масової комунікації, оскільки це запобігає втручанню у внутрішню діяльність засобів масової комунікації, сприяє їх незалежності; а відтак – підвищує рівень свободи слова й прозорість державного управління. Роль держави, на нашу думку, має зводитися до запобігання монополізації, створення сприятливих умов для розвитку конкурентного інформаційного середовища, зокрема відкритого ринку засобів масової комунікації.

Розвиток економіки, науки і культури, техніки і технологій, сфери соціальних і суспільних відносин разом з удосконаленням системи державного управління прямо залежать від якості інформації, її повноти, оперативності та форми подання споживачеві. Саме тому економічно розвинені держави приділяють особливу увагу формуванню та використанню інформаційних ресурсів на основі новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, засобів зв'язку та телекомунікацій.

У наш час медіа-сфера набуває особливого статусу ще й через те, що такий розвиток в інших сферах політики відбувся значно раніше. Медіа-політика в майбутньому, на переконання німецького дослідника М. Мая, визначатиметься цільовими конфліктами чи дилемами, які мають бути вирішені [4, 165–166]. З одного боку, це конфлікт між автономією і гетерономією (або між зовнішнім регулюванням і саморегулюванням), де слід обирати між чіткими постановками цілей чи гнучкими цільовими угодами шляхом переговорів. З іншого – застаріле питання, чи слід засоби масової комунікації вважати частиною культури (як це переважно ще має місце в Німеччині) або ж частиною економіки (як це переважно існує в Європейському Союзі, а в США – абсолютно). Відповіді на ці питання, за всіх можливих компромісів, мають суттєві наслідки для якості медіа-контенту.

Нині все більше політиків і державних діячів усвідомлюють, що інформаційний стан суспільства став визначальним для економічного і соціального розвитку, обороноздатності та суверенітету країни. І від того, як здійснюється збирання, збереження і поширення інформації, істотно залежать ефективність державного управління та відносини влади і суспільства взагалі.

У відкритій системі “суспільство – влада”, остання – не тільки споживачем, але й найбільше джерело інформації. Кожен громадянин змушений вступати в безпосередній контакт з органами влади різних рівнів, щоб отримати довідкову чи нормативну інформацію про свої права й обов’язки у формі різних документів, надати які можуть виключно органи влади. Під час отримання інформаційних послуг від органів влади у більшості громадян і формується на побутовому рівні ставлення до цієї влади. У разі коли процес отримання інформації затягується, в людей виникає дефіцит довіри до влади.

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології змінюють характер інформаційної взаємодії суспільства і держави. Отже, держава має взяти на себе функції координатора дій різних суб’єктів суспільства і сформувавати таку законодавчу і нормативно-правову базу, яка б спрямовувала ці дії в сприятливе для розвитку особистості й суспільства русло. Механістичний підхід до інформації зводив інформаційну політику лише до кількісного контролю інформаційних потоків.

Таким чином, визнання інформаційного простору як чинника глобальних трансформацій визначило його простір політичного управління, до елементної бази якого, на думку українських учених, належать: тип знань, який забезпечує оформлення інформації; тип комунікації, який визначає способи поведінки в інформаційному просторі; тип комунікаторів, який формує структуру, креатив і технології функціонування інформаційного простору [2, 320–322].

Водночас інформаційно-комунікаційні технології змінюють характер інформаційної взаємодії суспільства і держави, зокрема:

- розширюються права громадян завдяки праву доступу до інформаційних ресурсів;
- збільшуються можливості людей брати участь у процесі ухвалення політичних рішень і контролювати дії системи управління;
- надається можливість не тільки використовувати, але й активно виробляти знання;
- забезпечуються засоби захисту приватного життя й анонімності особистих комунікацій.

Отже, формування єдиного європейського, а відтак і світового інформаційного простору перетворюється на глобальний чинник розвитку, що зумовлює напрями суспільного прогресу, а інформаційні ресурси стають найважливішими стратегічними ресурсами держав.

Глобальний розвиток інформаційного суспільства спричинив серйозні зміни в методах і підходах до державного управління, використання та захисту інформаційних ресурсів України. Однією з визначальних особливостей сучасного глобального розвитку, на думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень, є бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, формування інформаційного суспільства як новітньої моделі соціально-економічного розвитку [5, 411].

Стрімке розгортання процесів медіа-глобалізації розпочало новий етап розвитку людства, пов’язаний з кардинально новими можливостями доступу індивіда до інформації, комунікації, освіти, роботи, культурних надбань. Тож від ступеня розвиненості й захищеності вітчизняної інформаційної сфери залежать: рівень національної безпеки, конкурентоспроможність на зовнішніх ринках, міжнародний імідж, ефективність зовнішньополітичної діяльності, а крім того, формування сучасної української ідентичності, зміцнення патріотизму, суспільної єдності та гармонізація інтелектуально-духовного розвитку громадян.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Основними напрямками реалізації державної інформаційної політики слід визначити: створення політико-правових, економічних, організаційних та матеріально-технічних умов для формування сучасної моделі інформаційної політики; підвищення ефективності використання всіх видів інформаційних ресурсів і управління елементами інформаційно-комунікаційної інфраструктури; державну підтримку виробництва і поширення вітчизняної інформаційної продукції; забезпечення розвитку і захисту вітчизняної інформаційної сфери на підставі пріоритету прав і свобод людини і громадянина, її потреб та інтересів.

Для того щоб в Україні сформувалось і динамічно розвивалось справді відкрите, демократичне, громадянське суспільство, необхідно, щоб і окремі громадяни, і суспільні організації могли оперативнo отримувати достовірну та об'єктивну інформацію. Саме таке вільне отримання інформації – основа захисту прав людини та формування адекватної суспільної думки. Тільки за умов, якщо в процесі реформування системи масового отримання і поширення інформації будуть використані можливості інформаційних технологій та проводитиметься послідовна державна інформаційна політика, можна забезпечити ефективне функціонування єдиного загальнодержавного інформаційного простору.

Отже, одним із найважливіших завдань державного управління процесами демократичної трансформації українського суспільства у сфері інформаційної політики, на нашу думку, є створення системи загального й безперешкодного отримання і поширення інформації, включно з правовим і організаційно-технологічним забезпеченням її функціонування в межах єдиного загальнодержавного інформаційного простору.

**Темою подальших досліджень** у розглянутій сфері може стати аналіз пріоритетних напрямів удосконалення інформаційної політики та державного регулювання засобів масової комунікації в Україні у сучасних умовах.

### Список використаних джерел:

1. Курочкина А. А. Система управления средствами массовой информации / Курочкина А. А. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов, 1999. – 209 с.
2. Москаленко А. З. Ера інформації й демократичне суспільство / А. З. Москаленко // Вісн. Київ. ун-ту. Серія “Журналістика”. – 1996. – Вип. 3. – С. 3–16.
3. Олійник О. В. Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держави [Електронний ресурс] / Олійник О. В., Соснін О. В., Шиманський Л. Є. – Режим доступу : [old.niss.gov.ua/book/Sosnin\\_2.htm](http://old.niss.gov.ua/book/Sosnin_2.htm)
4. Лайон Д. Інформаційне суспільство: проблеми та ілюзії / Д. Лайон // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. – 1996. – С. 362–380.
5. Май М. Медіа-політика в інформаційному суспільстві / Май М. ; пер. з нім. В. Климченко, В. Олійник ; за ред. В. Іванова. – К. : Акад. Укр. Преси ; Центр Вільної Преси, 2011. – 286 с.
6. Петроченко А. Л. Организация государственного управления средствами массовой информации / Петроченко А. Л. – Ташкент, 1974. – 104 с.

УДК 378.014.6:005.6

**А. М. Пугач**, доктор наук з державного управління, доцент Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

## **СТВОРЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ПРОДУКЦІЇ В АГРАРНОМУ ВИРОБНИЦТВІ ТА ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Обґрунтовано підходи до переведення аграрної сфери на інноваційну модель розвитку як основу для досягнення конкурентоспроможності продукції АПК на внутрішньому та світовому ринках. Подано пропозиції щодо створення спеціальних інноваційних структур, головним завданням яких є сприяння розвитку інновацій, їх поширення та впровадження у виробництво.*

*Ключові слова: державне стимулювання; науково-дослідна діяльність; створення інноваційної продукції; аграрне виробництво.*

*It is noted that with the current requirements of agroindustrial production transition to a market economy, a radical restructuring of social and economic relations in the rural industrial structure of scientific personnel employed in the system of the National Academy of Agricultural Science needs improvement towards increasing the number of scientific personnel in the field of agricultural economics and agricultural mechanization and electrification production.*

*Key words: state incentives; research and development; creating innovative products; agricultural production.*

**Постановка проблеми.** З урахуванням сучасних вимог переходу агропромислового виробництва до ринкової економіки, докорінної перебудови соціально-економічних відносин на селі галузева структура зайнятих наукових кадрів у системі Національної академії аграрних наук України потребує вдосконалення в напрямі збільшення чисельності наукових кадрів у сфері аграрної економіки й механізації та електрифікації аграрного виробництва.

Аналіз свідчить, що регіональні наукові та науково-дослідні установи потребують поліпшення організації наукового забезпечення агропромислового виробництва в Україні та вдосконалення науково-технічним прогресом, яке здійснюється НААН, Мінагрополітики та іншими відомствами. Формування і територіальне розміщення науково-дослідних установ в Україні відбувалось під впливом низки факторів, зокрема природних, економічних, матеріально-технічних, кадрових тощо. Цим зумовлено в багатьох випадках неадекватне розміщення окремих земельних і галузевих інститутів потребам у розробці наукових проблем розвитку аграрного виробництва з урахуванням ґрунтово-кліматичних і економічних особливостей регіонів. Більшість наукових інститутів зосереджена у зоні Лісостепу України. До того ж значна їх частина має зональний характер. Водночас у зоні Степу явно недостатньо наукових установ, які здійснювали б

© А. М. Пугач, 2016



комплексні дослідження щодо розв'язання проблем чітко вираженого ризикованого степового землеробства, розвитку тваринницьких галузей в екстремальних умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми інноваційного розвитку підприємств були пріоритетними в дослідженнях таких вітчизняних і зарубіжних фахівців: В. П. Александрової, І. Ансоффа, Ю. М. Бажала, А. М. Бірмана, В. І. Бокія, О. Д. Василика, Л. Водачека, А. С. Гальчинського, Д. М. Гвішіані, В. М. Гейця, А. П. Гречан, А. В. Гриньова, А. І. Даниленка, М. Я. Дем'яненка, М. П. Денисенка, І. А. Ігнатієвої, В. С. Кабакова, М. М. Кирилова, М. Д. Корінька, О. О. Лапко, Н. І. Лапіна, І. В. Новікової, В. М. Опаріна, К. В. Павлюк, А. А. Пересади, П. Т. Саблука, М. І. Савлука, Б. Санти, І. О. Тарасенко, В. М. Федосова, М. Г. Чумаченка, Ю. Є. Шенгера, Й. Шумпетера, С. І. Юрія, Ю. В. Яковця та ін. Питанням державної підтримки, пошуку джерел інвестиційних ресурсів, інформаційному забезпеченню розробки та впровадження інноваційних проектів в агропромисловому виробництві присвячено праці С. А. Володіна, А. П. Гайдуцького, С. О. Гуткевич, О. І. Дація, Л. В. Дейнеко, І. В. Драган, О. В. Іванченка, М. Х. Корецького, М. Й. Маліка, Л. О. Мармуль, О. М. Петухової, Г. М. Підлісецького, М. А. Садикова, В. В. Юрчишина.

Проте, незважаючи на цінність проведених досліджень, в Україні категорія “науково-дослідна діяльність” залишається недостатньо вивченою, а її аналіз зводиться переважно до оцінки діяльності окремих економічних суб'єктів з розробки та залучення нових технологій або вдосконалених інноваційних продуктів.

**Мета статті** – обґрунтування та розкриття основних засобів переведення аграрної сфери на інноваційну модель розвитку, що сприятиме досягненню конкурентоспроможності продукції АПК на внутрішньому та світовому ринках. Дослідження передбачає виконання таких завдань: проведення аналізу забезпеченості науковими кадрами сфери аграрної економіки й механізації та електрифікації аграрного виробництва; розгляд проблеми переведення аграрної сфери на інноваційну модель розвитку; визначення заходів державного стимулювання науково-дослідної діяльності та створення інноваційної продукції в аграрному виробництві.

**Виклад основного матеріалу.** Організація науково-дослідної діяльності в аграрному виробництві значно залежить від загальних тенденцій та розв'язання проблем розвитку науки в Україні.

Нині в Україні склалася досить суперечлива і тривожна ситуація. Діє розгалужена мережа наукових організацій різних типів, робота яких спрямована на забезпечення належного науково-технічного рівня практично всіх сфер національної економіки. Збільшується кількість організацій, що виконують наукові та науково-технічні роботи за всіма секторами науки, крім заводського. З кожним роком зростає кількість закладів, де є аспірантура, збільшується кількість аспірантів і докторантів [1].

Однак немає очікуваного результату. Через відсутність вільних коштів у наукових організаціях погіршується матеріально-технічна база, морально старіє наукове устаткування та обладнання. В організаціях, установах і на підприємствах, які здійснюють дослідження й розробки, зменшується кількість фахівців, зайнятих науковою та науково-технічною роботою.

Аналіз свідчить про наявність колосального розриву між наукою, що пропонує інновації, та безпосереднім виробництвом, яке споживає ці інновації у вигляді нової техніки й технологій [2, 231]. Від наукових досліджень усе менше переходять до стадії

дослідно-конструкторських розробок, що формує таку структуру пропозиції інновацій, де домінують незакінчені розробки.

Одне з головних завдань держави, на думку видатного економіста П. Саблука, полягає в тому, щоб робити для людей те, що їм потрібно, що самі вони власними зусиллями не можуть робити взагалі або ж належним чином [3, 71]. Цей аргумент наводять досить часто, коли необхідно обґрунтувати участь держави у фінансуванні тих напрямів НДДКР, які не можуть підтримувати приватні інституції. Щодо аграрної сфери, то це стосується насамперед фундаментальних і деяких прикладних наукових досліджень.

Для досягнення конкурентоспроможності продукції АПК на внутрішньому та світовому ринку особливо актуальною стає проблема переведення аграрної сфери на інноваційну модель розвитку. Її розв'язання значною мірою забезпечуватиметься створенням спеціальних інноваційних структур, головним завданням яких є сприяння розвитку інновацій, їх поширенню та впровадженню у виробництво.

Ефективними інноваційними заходами інтенсифікації агропромислового виробництва залишаються традиційні нововведення з використання сортового й високоякісного насіння, що може забезпечити збільшення врожаю зерна на 20–25 % [1]. Практика довела, що недостатній рівень розвитку технологічної бази, притаманний багатьом структурним підрозділам цього виду діяльності, становить складну проблему, яка розв'язується шляхом активізації інноваційної діяльності, задіяння важелів, які сприяють підвищенню ефективності виробництва. Найважливішою складовою цієї проблеми є фінансування інноваційної діяльності наукових установ і підприємств з метою реалізації проектів, спрямованих на кардинальну модернізацію основних засобів і продукції, розширення асортименту продуктів харчування та поліпшення їх якості. Гальмування процесу науково-технічної діяльності для розвитку харчової промисловості може мати негативні наслідки в майбутньому, які виявлятимуться у зменшенні ефективності й уповільненні темпів оновлення номенклатури продукції та модернізації основного капіталу галузі [3].

Окремий аспект – новизна і значущість продукції.

Новизна продукції проявляється у двох сферах:

1) технологічна – включає використання нових матеріалів, напівфабрикатів і комплектуючих, отримання принципово нових видів продукції; нові технології виробництва, вищий ступінь механізації й автоматизації, нову організацію виробничого процесу;

2) ринкова передбачає новизну для промисловості у масштабі світу, країни або лише одного підприємства.

Значущість інновації для підприємства визначається метою і результатами, що очікуються або вже ним отримані. До них належить випуск нових видів продукції, адаптація новітніх технологій до потреб виробництва, розширення номенклатури продукції або заміна її застарілих видів, зменшення витрат на випуск продукції підвищення ефективності виробництва та ін.

Посилення вимог у визначенні продукції як інноваційної, встановлення чіткіших якісних і кількісних критеріїв, зокрема обмеження строку зарахування нової продукції до інноваційної трьома останніми роками, спричинили обвальне зниження показників інноваційної діяльності.

Багато в чому інноваційна активність в аграрних підприємствах залежить від розвитку вітчизняного машинобудування, науково-технічного прогресу в цій базовій галузі економіки, яка, відповідно, з ланцюговою реакцією забезпечує прогрес в інших видах економічної діяльності. Доводиться констатувати, що процеси у вітчизняному машинобудуванні не створюють належних умов для інновацій.

На розвиток інноваційної діяльності впливає особистісний фактор, ініціатива людей, обізнаних з технологічними процесами, продукцією та вимогами ринку. Останніми роками спостерігається певний спад у винахідництві, створенні промислових зразків, поданні раціоналізаторських пропозицій. Для забезпечення якісного зберігання та переробки сільськогосподарської сировини необхідний розвиток машинобудування для агропромислового виробництва.

Підприємства Держсільгоспмашу серійно виготовляють спеціалізовані машини й обладнання для 24 підгалузей харчової та переробної промисловості, в тому числі для цукрової, хлібопекарської, макаронної, дріжджової, кондитерської, пивобезалкогольної, спиртової та лікєро-горілочної, олієжирової, молочноконсервної, крохмалепатокової, ефіро-парфумерної, харчоконцентратної, плодоовочеконсервної, м'ясо-, молоко- та картоплепереробної, комбікормової, елеваторно-складської, борошномельно-круп'яної, виноробної та рибної промисловості, а також для виробництва продуктів дитячого харчування, тари та пакування; техніку для торгівлі й громадського харчування.

За роки незалежності України за рахунок бюджетного фінансування створено потоково-механізовану лінію для обробки кишок та установку для оглушення свиней, турбіни для цукрових заводів, преси для глибокого віджиму жому, обладнання для сульфитації цукрового соку й сиропу, барабанну сушильну установку для цукру, печі для пекарень та кондитерських виробів, тістомісильні й тісторозкатувальні машини, обладнання для виробництва твердих сирів, машини для загортання цукерок, комплект обладнання для фасування пряників і печива, фасувально-укупорювальні машини для лікєро-горілочних виробів, пива та безалкогольних напоїв, машини з переробки овочів, етикетувальні машини для овочеконсервної підгалузі тощо. Крім бюджетних робіт, підприємства України за власні кошти відновили виробництво частини продовольчого обладнання, переданого в Росію, освоєно виробництво обладнання малої потужності для переробки сільгоспсировини (млинів, крупорушок, олійниць, пекарень тощо).

Усього за 1992–2009 рр. для харчової та переробної промисловості, сільгосппідприємств і фермерських господарств створено й освоєно серійне виробництво понад 500 найменувань продовольчого обладнання [3]. Це дало змогу зменшити залежність України від імпорту, створити додаткові робочі місця, поліпшити економічні показники як підприємств машинобудування, так і харчової та переробної промисловості.

Основним інститутом, який здійснює наукові розробки в АПК, залишається Національна академія аграрних наук. Вона провадить свою діяльність на принципах самоврядного управління, самостійного формування планів і програм науково-дослідних робіт у сфері агропромислового виробництва. Для підвищення науково-методичного рівня науково-дослідної діяльності в системі академії створено науково-методичні центри, виділено головні наукові установи з виконання науково-технічних програм. Зокрема, функціонують науково-методичні центри “Агроєкологія”, “Меліорація”, “Зернове господарство”, “Кормовиробництво”, “Захист рослин”, “Розведення тварин”,

“Технології у тваринництві” та багато інших. На базі провідних наукових установ урядовими рішеннями визначено національні наукові центри, які виконують державні науково-технічні програми.

З метою надання організаційно-методичної допомоги виробничо-господарським формуванням у впровадженні науково-технічних розробок у виробництво, їх виробничої перевірки на базі провідних наукових установ в Автономній Республіці Крим та областях створено Центри наукового забезпечення агропромислового виробництва.

Отже, організаційно-структурна побудова системи наукового забезпечення розвитку аграрного виробництва країни в основному відповідає сучасним вимогам демократичного державотворення.

Аналіз стану аграрної реформи, соціально-економічний моніторинг ведення сільськогосподарського виробництва та соціальних проблем села у регіонах України дають змогу виконати такі завдання на регіональному рівні: розробити рекомендації щодо впровадження нових механізмів господарювання, які б забезпечували адаптацію агропромислових підприємств до ринкових умов; упровадити комплексну систему наукового та інформаційно-консультаційного забезпечення агропромислового виробництва.

За окремими пропозиціями, які можуть бути прийнятими до виконання, ми окреслили певні заходи, зокрема: теоретичне обґрунтування необхідності формування моніторингу соціально-економічних результатів аграрної реформи; економічне й соціальне оцінювання результатів аграрної реформи та стану розвитку системи її моніторингу; визначення стану правової та програмної бази й організаційно-функціональних проблем побудови системи моніторингу соціально-економічних результатів аграрної реформи в регіоні; обґрунтування створення регіонального центру моніторингу результатів аграрної реформи; обґрунтування розробки рекомендацій щодо створення інфраструктури інформаційної системи та матеріально-технічного забезпечення діяльності регіонального центру моніторингу; обґрунтування та розробка пропозицій щодо адаптації регіонального центру моніторингу до системи управління сільським господарством і продовольством регіону; обґрунтування та розробка рекомендацій щодо опрацювання організаційно-економічних механізмів регіонального регулювання соціально-економічних результатів аграрної реформи.

Стосовно інформаційно-консультаційного обслуговування необхідно запропонувати: на регіональному рівні через постанови обласних рад визначити розвиток аграрного науково-технічного потенціалу кожної конкретної області; впровадити регіональне замовлення на розробку науково-технічної продукції на світовому рівні розвитку науки й техніки з визначенням кінцевого практичного результату і передачею регіональному замовникові апробованих нових організаційно-економічних і технологічних рішень, технічних засобів, проектів, нових матеріалів, випуску наукоємної продукції; забезпечити впровадження державного замовлення на розробку базових регіональних програм за рахунок коштів державного бюджету України та позабюджетних органів міністерств і відомств; заснувати в головних управліннях сільськогосподарського виробництва та продовольства облдержадміністрацій регіональні фонди завершених науково-дослідних і проектно-конструкторських розробок в аграрній сфері як інтелектуального надбання регіону, визначити порядок їх формування та використання; для зосередження зусиль усіх наукових організацій і вищих навчальних закладів аграрного

профілю регіону незалежно від їх відомчого підпорядкування на розв'язанні актуальних проблем агропромислового комплексу та прискорення науково-технічного прогресу в його галузях надати належним чином акредитованим навчально-науковим закладам і установам функції науково-методичних центрів з координації пошукових і прикладних досліджень, здійснюваних в агропромисловій сфері; вносити пропозиції та затверджувати на сесіях обласних рад регіональні комплексні програми невідкладних заходів щодо ефективного використання науково-технічного потенціалу наукових організацій і вищих навчальних закладів, охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування, визначення перспективних напрямів розвитку агропромислового комплексу регіону, цілеспрямованого здійснення соціально-економічної реформи в сільському господарстві, розробки науково-методичного забезпечення для створення й освоєння ресурсощадних систем, машинних і біологічних технологій виробництва високоякісних продовольчих і сировинних ресурсів, розвитку селекційного процесу в рослинницьких і тваринницьких галузях. На такі цілі необхідно щорічно передбачати фінансування видатків з обласних бюджетів.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, нині для розвитку аграрної науки необхідне розширення досліджень на пріоритетних напрямках, збільшення наукових розробок, підвищення якісного складу інновацій та їх впливу на результативність інноваційної діяльності.

Аналіз дає підстави для висновків, що організація завершення науково-технічних, науково-технологічних й організаційно-економічних розробок, їх формування як виду інноваційної продукції, виробничої перевірки та здійснення широкої пропаганди з метою прискорення практичного освоєння досягнень науки потребують значного вдосконалення, спрямованого на створення системи інформаційно-інноваційної бази розвитку конкурентоспроможного агропромислового виробництва на ринкових засадах.

Інноваційна продукція створена науковими установами за рахунок коштів державного бюджету, є власністю держави і як важлива складова матеріально-ресурсного потенціалу має використовуватись у суспільному виробництві з високою віддачею. Це надзвичайно важливий чинник для забезпечення сталого розвитку аграрного сектора економіки, тому його широке застосування набуває першочергового значення.

### Список використаних джерел:

1. Дачій О. І. Інституційні зміни як основа подолання суперечностей інноваційного розвитку / О. І. Дачій // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 9. – С. 32–35.
2. Кобець А. С. Державна політика інтеграції освіти і науки України в системі інноваційної економіки: засади, механізми управління, напрями забезпечення : [монографія] / А. С. Кобець. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 472 с.
3. Саблук П. Т. Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України в ХХІ столітті / П. Т. Саблук : доп. на 3-х Всеукр. зборах вчених економістів-аграрників (29–30 березня 2009 р.). – К. : УААН ІАЕ, 2009. – 94 с.

**В. В. Сиченко**, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

**О. О. Сиченко**, кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

### ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ СОЦІАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ В ДЕРЖАВНІЙ СОЦІАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

*Проаналізовано принципи соціального планування в державній соціальній політиці. Наведено найдієвіші методи соціального планування. За результатами дослідження надано рекомендації щодо застосування досліджених принципів і методів у сучасних умовах розвитку України.*

Ключові слова: *соціальне планування; державна соціальна політика; методи; принципи.*

*The article analyzes the principles of social planning in the state social policy. The article presents the most effective methods of social planning. The study provides recommendations on the application of the principles and techniques studied in the development of modern Ukrainian conditions.*

Key words: *social planning; state social policy; methods; principles.*

**Постановка проблеми.** У широкому розумінні планування – це постановка цілей будь-якій системі або підсистемі. Планування як наукову категорію можна розглядати із загальноекономічної позиції та позиції державного управління. В першому випадку планування є одним з методів регулювання пропорцій виробництва. В державному управлінні планування – обов'язковий елемент дії системи державного управління, необхідний елемент забезпечення ефективності та дієвості останньої. Дослідження питань соціального планування в державному управлінні дозволяє конкретизувати і підвищити ефективність параметрів системних дій державного управління в соціальній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З позицій державного управління планування – одна з найважливіших його функцій. Управлінський вплив суб'єкта на об'єкт відбувається через функцію планування, оскільки за допомогою планування встановлюються параметри (величини, що характеризують процес) функціонування системи (підсистеми). Існують різноманітні погляди на планування як із загально-економічної, так і з управлінської позицій. Питання соціального планування в державному управлінні розглядалось у працях О. Антонової, А. Аганбегян, Р. Вілсона, Г. Клейнера, Г. Курцева, Л. Якобсона та ін. У них висвітлюються аспекти необхідності соціального планування, визначення його основних параметрів, організаційних форм

© В. В. Сиченко, О. О. Сиченко, 2016

та алгоритмів проведення, методи впровадження механізмів з використанням у прибуткових і неприбуткових організаціях.

Проте питання визначення базових пріоритетних принципів і методів у сучасних мінливих умовах функціонування системи державного управління соціальною сферою, створення комбінаційних та інтегрованих підходів залишається відкритим.

**Мета статті** – виокремлення принципових підходів і методів соціального планування, дійових та ефективних у сучасних умовах розвитку державного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Під соціальним плануванням розуміється науково обґрунтоване визначення цілей, показників і завдань (строків, темпів, пропорцій) розвитку соціальних процесів і розробка основних засобів їх втілення в життя в інтересах цієї організації. Вихідним пунктом соціального планування ми також вважаємо вивчення відповідних потреб виконавців за допомогою анкетування і проведення соціологічних досліджень. При цьому слід відзначити виняткову важливість таких моментів: визначення репрезентативної вибірки, яка адекватно відображає структуру колективу; доступності та ясності анкети; правильних технологій опитування (анкетування, інтерв'ювання, роботи із фокус-групою), оперативної обробки первинної інформації [1, 18].

Не протиставляючи різні погляди на соціальне планування (із загальноекономічної та управлінської позицій), розглядатимемо його з погляду державного управління. Об'єкт планування – це багаторівнева система, в якій сам об'єкт управління вищої системи перетворюється на суб'єкт управління нижчої.

У кожній підсистемі незалежно від її рівня реалізується функція планування взагалі, кожна система є підсистемою лише стосовно вищої підсистемі. Оскільки підсистеми управління – частина єдиної системи, то завдання їх функціонування мають бути узгодженими, а зміст планування буде різним, виходячи з місця й ролі підсистеми в загальній системі управління соціальним проектом. У сучасних умовах будь-яка організаційна одиниця працює як відкрита система, коли необхідно враховувати насамперед зовнішні фактори. Звідси виникає вимога системного функціонування, яка б забезпечувала її дієвість та ефективність (у тому числі соціальну) [2, 125].

Час зажадав зміни організаційних структур державного управління, процедур планування та контролю, стилю управління, підготовки працівників іншого мислення тощо. Значущим явищем у державному управлінні стає необхідність самостійної розробки перспектив довгострокового розвитку. Таким чином, планування діяльності зазнає серйозної еволюції принципів, форм і змісту.

Можливості планування соціальних систем обмежені низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, наприклад невизначеністю функціонування в мінливому середовищі. Будь-який орган державного управління у своїй діяльності стикається з невизначеністю. Без оцінки поточного стану і можливого майбутнього важко передбачити наслідки і розробити відповідні дії, тоді планування виступає одним зі способів прояснення майбутнього. Але повністю усунути невизначеність у державному управлінні не можна, тому управлінець прагне впорядкувати свої зовнішні відносини різними способами.

Визначальним змістом і результатом дії планових служб державного управління є використання принципів планування. До них належать: системність, участь, безперервність, гнучкість, ефективність.

Принцип системності припускає те, що планування має бути системного характеру, враховуючи, що об'єкт соціального управління – це складна, багаторівнева система. В кожній підсистемі здійснюється функція планування. Принцип системності

планування реалізується по вертикалі шляхом інтеграції та диференціації, а по горизонталі – через координацію планів структурних одиниць.

Принцип участі тісно пов'язаний з принципом системності. Він передбачає, що кожному учаснику соціального проекту слід тією чи іншою мірою брати участь у плановій діяльності відповідно до своїх можливостей, умінь і знань. Реалізація принципу участі дає такі результати: кожен учасник реалізації соціального проекту в системі державного управління глибше розуміє дію соціального проекту; особиста участь у процесі планування приводить до того, що плани стають особистими планами учасників, які асоціюються з ними, і конфлюентно сприймають соціальні проекти, відповідно, реалізація останніх приносить їм особисте задоволення; соціальне планування дає можливість державному службовцю (або будь-якому іншому учаснику, залученому до проекту) розвиватись як особистість.

Принцип безперервності полягає в тому, що процес планування має здійснюватися постійно, а розроблені плани безперервно приходять на зміну один одному, перекривати один одного. Це обумовлено невизначеністю зовнішнього і внутрішнього середовища, зміною умов існування. Як наслідок, відбувається коригування планів, змінюються не лише умови, але й уявлення про стан і можливості державного планування в соціальній сфері.

Принцип гнучкості пов'язаний із принципом безперервності, полягає в наданні планам здатності змінювати свої параметри, тому в планах зазвичай передбачаються резерви. Ці резерви мають бути оптимальними, інакше витрати можуть виявитися настільки високими, що гнучкість плану і пов'язані з нею переваги не окупляться. А взагалі принцип гнучкості реалізується у відомому афоризмі: “план – не догма, а керівництво до дії”.

Принцип ефективності полягає в тому, що витрати на планування не мають перевищувати ефект від його застосування, тобто плани потрібно конкретизувати і деталізувати настільки, наскільки це необхідно для державного соціального управління за наявності відповідної планової служби, адже її функціонування так само потребує коштів.

Структуру соціального планування слід розглядати в трьох аспектах: часовому, організаційно-структурному і змістовному. Один з недоліків сучасної практики планування в державному управлінні соціальною сферою – переважна увага до поточних завдань [3, 42]. У результаті перспективна діяльність залишається без належної уваги. З метою уникнення такого становища планування необхідно розділити на стратегічне і тактичне, оскільки, незважаючи на взаємодію, ці різновиди планування досить самостійні. Залежно від охопленого часового відрізка тактичні плани поділяються на три типи: довгострокові, середньострокові, короткострокові.

Довгострокове планування зазвичай охоплює тривалі періоди часу до 10, а іноді й більше років. Середньострокове планування конкретизує орієнтири довгострокових планів. Плани розраховуються на коротший період. До недавнього часу межа середньострокового планування дорівнювала 5 років. Однак у зв'язку зі збільшенням швидкості розвитку зовнішнього середовища межа середньострокового планування скоротилась і п'ятирічне планування перейшло в розряд довгострокових.

Короткострокове поточне планування – це розробка планів на один рік з розбивкою за кварталами, а окремих показників – за місяцями. Іноді деталізація, тобто розбивка за місяцями, відбувається в процесі реалізації планів.

Дуже важливим елементом соціального планування у сфері державного управління є встановлення змісту робіт із планування. В загальному вигляді, безвідносно до конкретних підрозділів планових служб, можна перерахувати такі різновиди планової роботи в соціальній сфері державного управління: систематичний та цільовий аналіз виконання показників соціальних планів у поточному періоді; оцінювання факторів, які впливають на виконання соціальних планів, і за необхідності відповідне інформування лінійних керівни-



ків усно або письмово, у регламентованій або вільній формі для прийняття відповідних заходів; підготовка звітів про роботу за минулий період; ведення статистичного обліку; ведення нормативного обліку для забезпечення якісної розробки планових рішень; розробка стратегічних і тактичних планів; доведення розроблених планів до виконавців.

Повнота перерахування різновидів діяльності в даному разі не має значення. Для організації соціального планування в секторі державного управління важливо інше – з'ясувати весь процес планування, розподілити роботи в просторі й часі. Це можна зробити у вигляді графічного матеріалу. Дуже важливо також розділити в часі процеси стратегічного й тактичного планування, адже в іншому випадку невідкладність оперативних рішень починає домінувати над стратегічними проблемами і соціальний проект втрачить орієнтири своєї діяльності.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Під соціальним плануванням розуміється науково обгрунтоване визначення цілей, показників і завдань розвитку соціальних процесів і розробка основних засобів їх втілення в життя в інтересах цієї організації. Вихідним пунктом соціального планування ми вважаємо вивчення відповідних потреб виконавців за допомогою проведення соціологічних досліджень.

Можливості планування соціальних систем обмежені низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, зокрема невизначеністю функціонування в мінливому середовищі; без оцінювання цього і можливого майбутнього важко передбачити наслідки й розробити відповідні дії. Планування і є одним зі способів прояснення майбутнього, який водночас не здатний повністю усунути невизначеність.

Зміст і результати дії планових служб державного управління в соціальній сфері залежать від використання принципів планування, до яких належать: системність, участь, безперервність, гнучкість, ефективність.

Структуру соціального планування слід розглядати в трьох аспектах: часовому, організаційно-структурному і змістовному. Короткострокове поточне планування – це розробка планів на один рік з розбивкою за кварталами, а окремих показників – і за місяцями. Іноді деталізація, тобто розбивка за місяцями, відбувається в процесі реалізації планів.

У соціальній сфері державного управління в Україні можна перерахувати такі різновиди планової роботи: систематичний та цільовий аналіз виконання показників планів у поточному періоді; оцінювання факторів, які впливають на виконання соціальних планів; підготовка звітів про роботу за минулий період; ведення статистичного і нормативного обліку; розробка стратегічних і тактичних планів.

Важливим аспектом соціального планування в державному управлінні в Україні є розділення в часі процесів стратегічного й тактичного планування, адже в іншому випадку невідкладність оперативних рішень починає домінувати над стратегічними проблемами і соціальний проект втрачить орієнтири своєї діяльності.

### Список використаних джерел:

1. Якобсон Л. И. Социальная политика: коридоры возможностей / Л. И. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2006. – № 2. – С. 15–22.
2. Сиченко В. В. Інструментарій державного регулювання соціальної сфери країн Європейського Союзу / В. В. Сиченко, О. О. Сиченко / Наукові праці. – 2015. – Вип. 252. – Т. 263. Державне управління. – С. 122–128.
3. Sychenko V. V. Mechanisms of reforming the education system in Ukraine. Innovations in science and education: challenges of our time : [collection of scientific papers / Sychenko V. V. ; edited by Maryna Dei, Olga Rudenko]. – London : IASHE, 2016. – P. 41–42.

**В. О. Шведун**, кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник наукового відділу  
з проблем управління у сфері цивільного захисту  
навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету  
цивільного захисту України

### ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ ДІЙОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Розроблено дійовий механізм державного регулювання у сфері рекламної діяльності в Україні, зокрема визначено його дефініцію, виокремлено його функції та методи. Здійснено груповий розподіл функцій і методів державного регулювання у сфері рекламної діяльності.*

Ключові слова: *механізм; державне регулювання; сфера рекламної діяльності; функції; методи.*

*The effective mechanism of state regulation in advertizing activity sphere in Ukraine is developed, in particular, its definition is formulated, its functions and methods are allocated. The group distribution of functions and methods of state regulation in advertizing activity sphere is carried out.*

Key words: *mechanism; state regulation; advertizing activity sphere; functions; methods.*

**Постановка проблеми.** Виходячи з того, що на сучасному етапі гостро постає проблема забезпечення добросовісної конкуренції в рекламі, а також недопущення завдання рекламою фізичної чи моральної шкоди споживачам, актуальне й необхідне державне регулювання недотримань рекламного законодавства, яке, зокрема, можливе за наявності відповідних дійових механізмів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі питанням розробки механізмів державного регулювання присвятили свої наукові напрацювання такі вчені, як: І. А. Швець, А. Г. Лукін, Л. В. Антонова, О. П. Борисенко та ін. Так, А. І. Швець [1] досліджує організаційно-економічний механізм регулювання рекламної діяльності в Україні. Державне регулювання розвитку соціальної реклами висвітлено у працях О. П. Борисенко [2]. Загальні проблеми розвитку механізмів державного регулювання у різних галузях національної економіки висвітлено у працях Л. В. Антонової – у сферах інвестиційної діяльності [3] та будівельної галузі економіки [4], Л. М. Івашової – з проблем розвитку механізмів державного управління державно-приватного партнерства [5], В. П. Садкового – щодо вдосконалення інституційно-організаційного механізму у сфері підготовки кадрів [6] та ін.

Проте недостатньо висвітленими залишаються питання формування механізмів державного регулювання, орієнтованих саме на сферу реклами.

**Мета статті** – розробка дійового механізму державного регулювання у сфері рекламної діяльності.

© В. О. Шведун, 2016

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: уточнити зміст поняття “механізм державного регулювання у сфері рекламної діяльності”; сформулювати механізм державного регулювання у сфері рекламної діяльності; виділити функції державного регулювання у сфері рекламної діяльності; окреслити методи державного регулювання у сфері рекламної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи численні дослідження науковців, пропонуємо уточнене визначення поняття “механізм державного регулювання у сфері рекламної діяльності”: взаємоузгоджений вплив органів державної влади та громадських саморегулювних організацій на учасників рекламного ринку з урахуванням тенденцій розвитку рекламного бізнесу з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері рекламної діяльності. У загальному вигляді механізм державного регулювання у сфері рекламної діяльності виглядає так, як показано на рис. 1.



Рис. 1. Загальний вигляд механізму державного регулювання у сфері рекламної діяльності

Безпосередньо із цілями, завданнями, принципами та пріоритетами державного регулювання у сфері рекламної діяльності співвідносяться функції загального та приватного характеру, які докладніше розглянуто в табл. 1.

**Розподіл загальних і приватних функцій державного регулювання  
у сфері рекламної діяльності**

Група функцій державного регулювання у сфері рекламної діяльності	Складові
Загального характеру	Створення сприятливих економіко-правових умов функціонування механізму державного регулювання у сфері рекламної діяльності
Приватного характеру	Упорядкування та регулювання відносин на ринку реклами (функція регулювання). Захист від проявів недобросовісної конкуренції у сфері реклами, запобігання та усунення фактів недобросовісної реклами (функція охорони). Забезпечення можливості ефективного виконання завдань економічного, соціального і суспільно-політичного характеру за допомогою реклами (функція організації та виховання)

Зокрема, функція регулювання містить такі складові:

- визначення меж функціонування суб'єктів господарювання на ринку реклами, встановлення нормативно-правових основ організації економічних відносин та забезпечення їх дотримання;
- недопущення та усунення неналежної реклами, що може ввести споживачів в оману або завдати їм шкоди;
- захист суб'єктів підприємницької діяльності та споживачів від проявів недобросовісної реклами;
- притягнення суб'єктів рекламної діяльності до адміністративної відповідальності за недотримання рекламного законодавства;
- співпраця з саморегульними професійними громадськими організаціями у сфері реклами.

Що стосується методів державного регулювання у сфері рекламної діяльності, то вони спрямовані на регулювання відносин, що виникають у процесі виробництва, розміщення і поширення реклами. По-перше, слід зазначити, що ці методи поділяються на прямі та опосередковані. Зокрема, методи прямого впливу передбачають безпосереднє втручання держави у процеси функціонування ринку реклами. Прямі методи державного регулювання рекламної діяльності використовують відповідну нормативно-правову базу.

Опосередковані методи дозволяють здійснювати непрямий вплив на умови рекламного ринку через заходи фінансової та кредитно-грошової політики, оподаткування, субсидування, діяльність професійних громадських організацій тощо. Тобто непрямі форми державного регулювання у сфері рекламної діяльності впливають на процеси виробництва та поширення рекламної інформації та мають безадресний характер. Водночас, будучи вбудованими у відносини рекламного ринку, вони певною мірою впливають на формування структури рекламних розцінок і витрат; цін і собівартості товарів, робіт, послуг; рівень конкурентоспроможності суб'єктів господарювання, а отже, ство-

рюють сприятливі умови для реалізації функцій рекламного ринку, підвищення ефективності інвестування в рекламу. У табл. 2 докладніше розглянуто наведені методи.

Таблиця 2

**Розподіл прямих та опосередкованих функцій державного регулювання у сфері рекламної діяльності**

Група методів державного регулювання у сфері рекламної діяльності	Перелік методів
Прямого впливу	Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності. Державна реєстрація засобів масової інформації. Ліцензування. Захист і підтримка конкуренції на ринку реклами. Установлення стандартів і нормативів здійснення рекламної діяльності, обов'язкових для дотримання. Видача дозволів на розміщення рекламної інформації. Установлення квот рекламного простору в засобах масової інформації. Визначення певного обсягу соціальної реклами
Опосередкованого впливу	Формування системи саморегулювальних організацій у сфері рекламної діяльності. Створення системи експертних організацій, уповноважених давати висновки стосовно питань відповідності проектної документації засобів зовнішньої реклами затвердженим стандартам і нормативам. Організація конкурсів і аукціонів на право розміщення зовнішньої реклами на об'єктах державної та муніципальної власності

Слід при цьому звернути увагу на те, що на стику прямих і опосередкованих методів державного регулювання у сфері рекламної діяльності перебуває програмно-цільовий підхід, який передбачає реалізацію цільових програм і проектів загального та спеціального характеру, що визначають орієнтири розвитку рекламної сфери поряд із вживанням адміністративно-організаційних заходів та забезпечуються відповідними фінансовими ресурсами.

По-друге, методи державного регулювання у сфері рекламної діяльності можуть розподілятися між інституційними та функціональними. Зокрема, методи функціонального типу орієнтовані на встановлення правил ведення рекламного бізнесу на ринку.

По-третє, методи державного регулювання у сфері рекламної діяльності класифікуються на структурні та поведінкові (локальні). Так, до структурних належать такі складові:

- зміна рекламного законодавства;
- заборона реклами окремих товарів, робіт, послуг чи їх груп;
- зміна прав та обов'язків учасників ринку реклами тощо.

Серед поведінкових методів державного регулювання рекламної діяльності слід виділити такі: санкції, штрафи, моніторинг, цензура, консультації, контрреклама тощо.

Підбиваючи підсумки проведених досліджень, слід зауважити, що ключовим завданням механізму державного регулювання у сфері рекламної діяльності є підтримка стабільного функціонування ринку реклами, а також забезпечення його соціальної орієнтації.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, у результаті проведення дослідження було отримано такі висновки.

1. Під механізмом державного регулювання у сфері рекламної діяльності слід розуміти взаємоузгоджений вплив органів державної влади та громадських саморегульованих організацій на учасників рекламного ринку з урахуванням тенденцій розвитку рекламного бізнесу з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері рекламної діяльності.

2. У загальному вигляді механізм державного регулювання у сфері рекламної діяльності містить такі компоненти: цілі, завдання, принципи; суб'єкти (органи державної влади та громадські саморегульовані організації); функції; методичне забезпечення (методи); об'єкт (рекламне звернення, засоби реклами, носії реклами); результат; прогнозування перспективних тенденцій розвитку сфери рекламної діяльності.

3. Функції державного регулювання у сфері рекламної діяльності доцільно розподілити між двома групами: загального та приватного характеру.

4. Методи державного регулювання у сфері рекламної діяльності можуть бути класифіковані на категорії, що прямо чи опосередковано впливають на досліджуваний об'єкт.

### Список використаних джерел:

1. Швець А. І. Організаційно-економічний механізм регулювання рекламної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 / А. І. Швець. – Львів : Б.в., 2011. – 20 с.

2. Борисенко О. П. Державне регулювання розвитку соціальної реклами / О. П. Борисенко // Публічне управління та митне адміністрування. – № 1. – 2016. – С. 20–24.

3. Антонова Л. В. Розвиток багаторівневої системи державного регулювання інвестиційної діяльності / Л. В. Антонова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”. Серія “Державне управління”. – 2011. – Т. 165. – Вип. 153. – С. 77–81.

4. Антонова Л. В. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України / Л. В. Антонова // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”. Серія “Державне управління”. – 2014. – Т. 235. – Вип. 223. – С. 143–149.

5. Ивашова Л. Н. Усовершенствование механизмов государственного управления в условиях развития государственно-частного партнерства / Л. Н. Ивашова // Уральский научный вестник (ОРАЛДЫҢ ҒЫЛЫМ ЖАРШЫСЫ). – 2015. – № 14 (145). – С. 124–132.

6. Садковий В. П. Розвиток державного управління у сфері професійної підготовки кадрів цивільного захисту: теорія, практика, механізми : монографія / В. П. Садковий. – Миколаїв : Видавець Ємельянова Т. В., 2014. – 343 с.

Н. Д. Шульга, кандидат технічних наук, директор  
Київського транспортно-економічного коледжу

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ  
ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ**

*Обґрунтовано використання методологічних підходів до аналізу державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни. Зокрема, приділено увагу діяльнісному, системному, синергетичному, програмно-цільовому, прогностичному та інноваційному підходам як методологічній основі дослідження державної освітньої політики.*

Ключові слова: *методологія; державна освітня політика; діяльнісний підхід; системний підхід; синергетичний підхід; програмно-цільовий підхід; прогностичний підхід; інноваційний підхід.*

*In the article an author gives characteristic and grounds the using of the methodological approaches to the analysis of public educational policy as an instrument of social and economic development of country. Particular attention is paid to activity, systematic, synergistic, target-oriented, prognostic and innovative approaches as a methodological research foundation of national education policy.*

Key words: *methodology; state educational policy; activity approach; systematic approach; synergetic approach; target-oriented approach; prognostic approach; innovative approach.*

**Постановка проблеми.** Успіх будь-якого дослідження залежить насамперед від результату, від теоретичних і практичних висновків, одержаних у ході виконання наукової роботи. Здобутий результат дає змогу порівняти вихідні та кінцеві досягнення, виявити ефективність традиційних та інноваційних методів, рівень досягнення поставлених цілей. Відомо, що будь-який дослідний процес починається з окреслення проблеми, визначення дослідного завдання, мети, її досягнення. “Нескінченна багатоманітність явищ об’єктивної реальності, – зазначає І. Ковальченко, – зумовлює необхідність визначення конкретного аспекту дослідження і його завдань. Без цього ніяке дослідження не може бути продуктивним” [1, 31].

Отже, для нас було важливо із самого початку окреслити проблему дослідження, адже вона не з’являється на порожньому місці, а виникає в точках зростання наукового знання як “знання про незнання” [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових досліджень засвідчує, що окремі аспекти проблеми державної освітньої політики дістали досить ґрунтовне висвітлення в працях дослідників сучасності. Так, сутність, методологічні засади та різні аспекти формування державної освітньої політики розкрито в працях В. Андрущенка, Д. Дзвінчука, В. Журавського, С. Клепка, Є. Краснякова, С. Крисюка,

© Н. Д. Шульга, 2016

В. Лугового, Т. Лукіної, Л. Наливайка, Л. Прокопенка, В. Савельєва, Г. Стасюка та ін. У ході дослідження проблем державного управління науковці торкаються і методологічних аспектів. До проблеми формування категорійного апарату державного управління звертаються такі дослідники, як В. Бакуменко, В. Грабовський, Д. Дзвінчук, В. Князєв, С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, Н. Нижник, О. Оболенський, Ю. Сурмін та ін.

Однак методологічне забезпечення дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни не набуло достатнього висвітлення. Крім того, методологія державного управління потребує подальшого розвитку, що зумовлюється молодістю української держави як об'єкта наукових досліджень і державного управління в галузі знання, а також суперечностями процесів їх становлення [3, 3].

**Мета статті.** У зв'язку із цим ми ставимо собі за мету розкрити методологічний інструментарій, зокрема методологічні підходи, забезпечення дослідження, за допомогою якого зможемо з'ясувати складний і багатовимірний феномен державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

**Виклад основного матеріалу.** Вибудовуючи логіку дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, ми звернулися до методологічного інструментарію, без якого будь-яке наукове дослідження не може відбутися.

Наше дослідження належить до конкретного наукового поля “теорії та історії державного управління”, а отже, має як загальні, так і свої особливі інструменти дослідження. Тому у своєму дослідженні ми використовуємо напрацювання загальної методології і методологічний інструментарій, пов'язаний з дослідженням комплексу явищ такої науки, як “державне управління”.

Як зазначається в “Енциклопедичному словнику з державного управління”, для науки державного управління фундаментальним науковим принципом дослідження багатовимірної та суперечливої дійсності виступає діалектична логіка пізнання [4, 417].

Саме діалектичний підхід дає можливість розглянути проблему всебічно. Використання діалектичного підходу в нашому дослідженні вважаємо доцільним, оскільки він допоможе загалом осмислити одну з найважливіших сфер державної політики, а саме освітньої, без якої навряд чи можливе розуміння такого явища, як соціально-економічний розвиток країни взагалі.

Яку ж роль відіграє в дослідженні підхід? “Підхід, – на переконання Ю. Сурміна, – означає дослідницьку позицію, методологічну систему, яка визначається на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника при вивченні предмета дослідження” [4, 518].

Предметом нашого дослідження є державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни. Тож за допомогою діалектичного підходу маємо можливість з'ясувати різні погляди на феномен державної освітньої політики, всебічно розглянути це явище, вивчити всі його зв'язки з різними об'єктами процесу соціально-економічного розвитку країни, скласти об'єктивне і цілісне уявлення про цей процес, з'ясувати стан, способи дій і тенденції розвитку державної освітньої політики. “Вимога всебічного підходу до досліджуваного об'єкта, – зазначають дослідники О. Новиков і Д. Новиков, – має не лише теоретичне, але й важливе політичне значення” [5, 11–12].

Справді, якщо розглядати державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни, важливо враховувати, що зміст, пріоритети, особливості



цього феномена зумовлені потребами, ресурсами, характером модернізації суспільства, прийнятими в ньому правовими нормами, цінностями, потребою спрямування державної освітньої політики на національну освіту відповідно до світових стандартів, зміцнення науково-освітнього потенціалу суб'єктів освіти, необхідністю освоєння ефективних моделей, алгоритмів і технологій освітньої діяльності. При цьому важливо врахувати не тільки особливості державної освітньої політики, а також глобальні виклики й трансформації суспільства в цілому, які, з одного боку, орієнтовані на ефективні зміни (реформи), а з іншого – реалізуються недостатньо динамічно, не адаптовані до швидкозмінних умов, недостатньо націлені на розв'язання проблем соціально-економічної сфери суспільства.

По-перше, ми розглядаємо відносини і процеси на рівні не окремої галузі суспільного життя, а макросоціальної системи в цілому. Державна освітня політика як феномен, що охоплює не тільки політику в галузі освіти, але й освітні компоненти всіх напрямів політики держави.

По-друге, ми також піддаємо аналізу реальні суперечності у галузі державно-управлінської діяльності, зокрема управлінські трансформації, процеси взаємоперетворення протилежностей, наступності й заперечення, тобто все, що в історії та теорії державного управління є прерогативою діалектичного підходу.

По-третє, хоча вивчення державної освітньої політики може бути предметом різних наукових дисциплін, однак розробка теоретичної основи державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку держави належить переважно до сфери теорії та історії державного управління.

По-четверте, прогностичний аналіз розвитку тих чи інших суспільних процесів також здійснюється різними соціогуманітарними науками, однак стосовно державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни ми здійснюємо його в межах дослідження з теорії та історії управління.

Водночас наше дослідження має і міждисциплінарний комплексний характер. Це проявляється в тому, що поряд з державно-управлінськими проблемами ми розглядаємо політичні, юридичні, соціологічні, економічні, педагогічні та інші проблеми, пов'язані з державною освітньою політикою. Таким чином, діалектичний підхід дає змогу “обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечність між сутністю і явищем, змістом і формою, об'єктивність в оцінюванні дійсності” [4, 417].

Наше дослідження ґрунтується на *діяльнісному підході*. Для успішного здійснення дослідження важливе значення має визначення його методології, сукупності способів, прийомів. Державна освітня політика виступає як дійовий інструмент соціально-економічного розвитку країни, має реальні та потенційні можливості публічно-владного регулювання суспільних відносин [6]. Саме за допомогою цього підходу ми досліджували державну освітню політику як інструмент підготовки, прийняття і практичної реалізації обов'язкових для всього суспільства рішень, проаналізували найважливіші моменти їх розробки і реалізації.

*Системний підхід* передбачає розгляд будь-якого об'єкта як сукупності (системи) взаємозалежних елементів. Як зазначає Ю. Сурмін, системний підхід є “якісно більш високим, ніж просто предметний спосіб дослідження, це перехід від пізнання окремого до загального, від однозначного до багатозначного, від абстрактного до конкретного, від одновимірного до багатовимірного, від лінійного до нелінійного” [4, 519].

За допомогою системного підходу державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни розглядалась під кутом зору виявлення чітко сформульованих конкретних цілей та управлінських рішень, що реалізують ідеї перетворень у галузі освіти й інших галузях, пов'язаних з освітніми процесами, з метою виконання завдань соціально-економічного характеру. Системний підхід дав нам змогу осягнути проблему державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, а також бачення цього феномена як самостійної системи зі своїми особливостями функціонування і розвитку.

Використання системного підходу для вивчення державної освітньої політики передбачає дослідження всіх компонентів її системи в контексті соціально-економічного розвитку країни: управлінського, інноваційного, нормативно-правового, економічного, соціального, міжнародного співробітництва.

Компоненти державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни (економічні, соціальні, нормативно-правові, управлінські, проектно-цільові тощо) – це ті структурні одиниці, взаємодія яких між собою та із зовнішніми чинниками створює якісні особливості державної освітньої політики і відображає її сутність як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Саме в контексті системного підходу можемо обґрунтувати феномен державної освітньої політики як інструменту на основі аналізу соціальної та економічної ситуації в Україні, фінансового забезпечення та конкурентоспроможності освітньої галузі, аналізу якості надання освітніх послуг, аналізу й оцінювання нормативно-правової бази, порівняльного аналізу досвіду формування державної освітньої політики в інших країнах, обґрунтування соціально-економічних засад державної освітньої політики, аналізу процесів модернізації державної освітньої політики тощо.

Крім того, системний підхід дав можливість визначити державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни з таких позицій.

1. Вивчаючи будь-який структурний елемент державної освітньої політики, необхідно розглядати його в комплексі, адже кожний структурний елемент становить відповідну систему, а отже, має своє навантаження і забезпечує результат.
2. З'ясовуючи окремі характеристики державної освітньої політики, треба аналізувати інтегративні якості державної освітньої політики як системи.
3. Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни і будь-який її компонент вивчаються у взаємодії із зовнішнім середовищем.

**Синергетичний підхід.** Як зазначає Ю. Сурмін, синергетика вивчає явища, які виникають унаслідок спільної дії багатьох різних чинників, хоча кожний з них окремо цього явища не спричинює [4, 640].

Водночас В. Андреев та О. Нестерчук вважають, що галузь синергетики охоплює всі явища, в яких певним чином наявна асиметрія. Об'єкти вивчення: складність і дисипація, хаос і впорядкованість, стійкість і нерівноважність, флуктації та аттрактори, біфуркації та керівні параметри. І тоді синергетичний підхід можна розглядати як загальнонауковий, спираючись на концепцію самоорганізації, виокремлюючи універсальні закономірності для всіх явищ, де превалюють нелінійність, нерівномірність, флуктації та біфуркації [7, 61; 8, 37].

Отже, синергетичний підхід дає змогу здійснити пошук механізмів ефективної реалізації державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку

країни за допомогою таких закономірностей, як: нелінійність, нерівноважність, флуктуація і біфуркація [8, 37].

“Остання (біфуркація. – *Н. Ш.*), – зазначає Ю. Сурмін, – забезпечує вибір варіанта розвитку системи, перехід її з одного стану (атрактора) до іншого. Оскільки держава є дисипативною системою, то застосування синергетичного підходу в державному управлінні набуває особливої актуальності в період суспільних реформ і трансформацій та може бути здійснене лише за умов використання нетрадиційних підходів, спрямованих на пошук, запровадження і подальший розвиток гуманістичного потенціалу суб’єкта управління” [4, 519].

Для реалізації державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку такими явищами можуть бути політичне управління у галузі освіти, забезпечення належних умов модернізації освітньої галузі, адаптації її до нових ринкових умов, мобілізації державної та громадської підтримки соціально-економічних проектів тощо. Крім того, функціонування державної освітньої політики в нових ринкових умовах передбачає синтез нормативності, традиційності та інноваційності, що завжди має нелінійний характер і може на певному етапі превалювати як інструмент соціально-економічного розвитку країни.

Ураховуючи, що в умовах модернізації, викликаних переходом суспільства від екстенсивного до інтенсивного розвитку, коли державна освітня політика може стикнутися в реальному житті з викривленими, випадковими зривами її інноваційних пошуків, важливо, щоб за допомогою державної освітньої політики вдалося створити оптимальні умови взаємозв’язку адміністрування зі стійкою регуляцією, саморегуляцією, що може забезпечити ефективний соціально-економічний розвиток країни. І тут важливо розглядати результат як синергетичний прояв поставленої мети, досягненню якої сприяли такі механізми державної освітньої політики, як взаємодопомога, співробітництво, громадянська відповідальність за долю держави.

**Програмно-цільовий** – це ще один важливий підхід у дослідженнях з державного управління. Як зазначає В. Бакуменко, “...програмно-цільовий підхід у державному управлінні – найбільш поширений засіб реалізації державної політики, який пов’язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм” [4, 580].

Водночас Д. Стеченко пропонує взяти до уваги те, що “програмно-цільове управління – це сукупність планово-організаційних засобів формування комплексу взаємоузгоджених заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, цілі, її кінцеві і проміжкові цілі, що зв’язують ці підцілі робіт, ресурсів, фінансово-організаційних умов, необхідних і достатніх для розв’язання проблеми” [9, 169].

Важливе значення програмно-цільового підходу до здійснення державної політики розвитку країни, про що наголошується у ст. 119 Конституції України. Саме завдяки такому підходу місцеві органи управління створюють умови для виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, підготовку та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів” [10].

“Сутність програмно-цільового підходу, – вважає Ю. Ульяновченко, – полягає у виборі основних завдань соціального, економічного і науково-технічного розвитку країни, регіону або певної території, розробці взаємоузгоджених заходів щодо їх виконання у

встановлений термін за умови збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку суспільного виробництва” [4, 519].

Виходячи із цих положень, ми змогли оцінити пріоритетність і послідовність програмних документів (цільових програм), що стосуються освіти, розроблених і прийнятих до дії.

Користуючись програмно-цільовим підходом під час аналізу державних цільових програм та інших стратегічних документів, ми вивчали наскільки вони конкретні й орієнтовані на забезпечення актуальних потреб розвитку сфери освіти, чи належним чином урахована ситуація, чи достатньо врахована можливість концентрації ресурсів на найбільш пріоритетних напрямках розвитку освіти, чи забезпечені взаємні інтереси, цілі й завдання органів влади і суб'єктів освітньої галузі тощо.

Як засвідчив аналіз, цільові програми не завжди досягають поставленої мети. Причиною такого становища найчастіше буває: недостатнє фінансування за рахунок державних коштів, відсутність чіткого законодавчого механізму пріоритетності тієї чи іншої програми, недостатнє забезпечення прозорості й публічності результатів виконання програми, відсутність механізму громадського контролю за виконанням програми та координації виконання (різна підпорядкованість) тощо.

Отже, екстраполюючи програмно-цільовий підхід на предмет нашого дослідження (державна освітня політика як цілісний і результативно регульований інструмент), ми змогли проаналізувати способи впливу державної освітньої політики на соціально-економічний розвиток країни.

Надзвичайно близько до програмно-цільового підходу (можна навіть сказати, виходить з нього або продовжує його) стоїть *прогностичний підхід*.

В Енциклопедії державного управління прогнозування визначається науково обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта у майбутньому: “Прогноз, – зазначається там, – це пошук реалістично й економічно виправданого рішення, це зусилля, які докладаються з метою розрахувати майбутнє” [11, 523].

Прогностичний підхід у дослідженнях з державного управління має свої особливості “як процес отримання науково-обґрунтованих імовірних оцінок можливих шляхів і результатів розвитку об'єктів державного управління: країни в цілому, окремих галузей чи сфер діяльності (у нашому випадку – освітньої. – *Н. Ш.*), а також потрібних для цього ресурсів і організаційних заходів” [4, 587].

На підставі цих положень ми застосовували прогностичний підхід також для аналізу різних цільових програм, стратегічних документів, заходів тощо, спрямованих на забезпечення державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни. У ході аналізу ми виявили *позитивні* (зростання пріоритетності знань та інновацій, розуміння важливості зростання інтелектуального потенціалу нації, рівень ефективності використання нових технологій, підвищення якості освіти) й *негативні* (низькі абсолютні показники фінансування в освіті, недосконалість розмежування функцій, повноважень і джерел фінансування освіти, нечітке розмежування внутрішніх і кінцевих цілей державної освітньої політики, недосконалість державного управління в освіті, недостатня увага до державно-громадського управління в освіті тощо) сторони запропонованих сценаріїв підвищення ролі державної освітньої політики у проведенні соціально-економічних перетворень.

За допомогою прогностичного підходу ми виявили також аксіологічне цільовизначення зорієнтованості державної освітньої політики на гарантію права для кожної

людини на освіту, створення належних умов підвищення якості освіти, рівності умов функціонування різних типів освіти, поєднання державного управління і громадського самоврядування, дотримання принципу неперервності та різноманітності у здобутті освіти, приведення структури освіти до міжнародних стандартів тощо.

За допомогою прогностичного підходу ми шукали джерела адаптивних можливостей державної освітньої політики до нового курсу розвитку держави, а також визначали головні цінності державної освітньої політики (підвищення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності освітньої галузі, нарощування інтелектуального, духовного та економічного потенціалу, радикальна модернізація освіти, пріоритетність розвитку освіти тощо). З огляду на визначені цінності було окреслено цілі державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, а саме: забезпечення рівних можливостей здобуття освіти для кожної людини; створення умов для запровадження освітніх інновацій; забезпечення інтеграції національної освіти в європейський простір; створення механізмів оцінювання якості освіти; модернізація інститутів освіти; створення сучасної системи неперервної освіти; забезпечення реформ у галузі освіти; досягнення нової сучасної якості дошкільної, середньої та вищої освіти; формування ефективних нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів залучення і використання ресурсів; розвиток освіти як відкритої державно-громадської системи на основі розподілу відповідальності між суб'єктами державної освітньої політики; збалансованість соціально-економічних інтересів; забезпечення ефективної державної освітньої політики за рахунок широкої та постійної взаємодії освітньої системи з представниками національної економіки, науки, культури.

Такий підхід дав нам змогу на різних етапах дослідження використати широкий спектр аналітичних засобів, з-поміж яких виокремлюється метод моделювання з метою аналізу різних моделей державної освіти в країнах Західної Європи та пропозицій теоретичного характеру розробки моделі державної освітньої політики як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку України.

У ході дослідження використовувався також *інноваційний підхід*, який дав змогу розглянути спектр інноваційних впливів державної освітньої політики на одержання соціальних, економічних та інших практичних результатів.

За допомогою інноваційного підходу визначено різні підходи до класифікації інновацій за компетентністю, спрямованістю, наступністю, ретрорновведенням, обсягом тощо; крім того, визначено провідні напрями державної освітньої політики в інноваційній діяльності; окреслено основні положення, на яких базується національна інноваційна система.

Водночас інноваційний підхід дав змогу розглянути взаємодію суб'єктів інноваційної діяльності, що здійснюють регульовану функцію; місце й роль державної освітньої політики в цьому процесі; важелі впливу на інноваційну діяльність держави; виокремити принципи державної освітньої політики, спрямованої на інновації, а також розглянути місце інноваційної освітньої діяльності в національній освітній системі.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, у ході дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни для розв'язання наукової проблеми застосовано цілу низку наукових підходів, використання яких у сукупності дало нам змогу

визначити зміст, концептуальні підходи, пріоритетні напрями державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Оскільки науковий підхід – це лише один з методологічних інструментів наукового дослідження і він “визначає основний шлях розв’язання поставленого дослідницького завдання, розкриває лише стратегію цього рішення” [1, 31], подальшого розкриття потребують принципи та спеціальні і наукові методи, використання яких дасть змогу повно і всебічно дослідити державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни.

### Список використаних джерел:

1. Ковальченко И. Д. Методы исторического исследования / Ковальченко И. Д. ; Отделение историко-филологических наук. – 2-е изд., доп. – М. : Наука, 2003. – 486 с.
2. Основні напрями і проблеми сучасної філософії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://subject.com.ua/philosophy/philosophy/58.html>
3. Методологія державного управління. Словник-довідник / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
5. Новиков А. М. Методология / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ, 2007. – 668 с.
6. Система гуманитарного и социально-экономического знания. Языковая подготовка : учебное пособие для юридических вузов / под ред. С. А. Хмелевской. – М. : ПЕР СЭ, 2002. – 415 с.
7. Андреев В. И. Педагогика : учебный курс для творческого саморазвития / Андреев В. И. – Казань : Центр инновационных технологий, 2000. – 608 с.
8. Нестерчук О. А. Государственная политика современной России в области высшего профессионального образования: тенденции и механизмы реализации : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. полит. наук : спец. 23.00.02 “Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии” / О. А. Нестерчук. – М., 2009. – 50 с.
9. Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 167–171.
10. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
11. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

УДК (4)351.74

**Р. Г. Ботвінов**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри філософії,  
соціології державного управління  
Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*Проаналізовано організаційні засади діяльності правоохоронної служби. Актуалізовано потребу визначення ключових ознак правоохоронної публічної служби в умовах суспільних трансформацій.*

*Визначено специфіку мілітаризованої державної служби, підкреслено особливості правоохоронної служби з урахуванням зарубіжного досвіду.*

*Ключові слова: державна служба; функції державної служби; класифікація державної служби; спеціалізована державна служба; правоохоронна служба.*

*This article analyzes the organizational principles of law enforcement service. According to the author, in terms of social transformation actualized need to identify key features of public law enforcement service.*

*The specificity of militarized civil service highlighted features law enforcement services on the basis of international experience.*

*Key words: public service; public service functions; classification of public service; specialized civil service; law enforcement service.*

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах особливого періоду в Україні актуалізуються проблеми безпеки особистості і держави. У цій ситуації виникає потреба удосконалення діяльності правоохоронних органів. Проте існування правоохоронної служби та її самостійне законодавче регулювання не визначено Законом України “Про державну службу”. Процеси демократичних перетворень, які відбуваються нині в Україні, не обмежується лише цією функцією, що більш властиво поліцейській, а не правовій державі. Наразі завдання і цілі правоохоронної служби значно ширші, вони охоплюють ціле коло правових, соціальних і моральних явищ. Отже, існує потреба вивчення особливостей організації правоохоронних служб в умовах суспільних реформ, з урахуванням перспективного зарубіжного досвіду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання організації правоохоронної служби зарубіжних країн знайшли відображення у працях І. Арістової, В. Губанова, О. Горшкової, В. Доненка, І. Зозулі, В. Ковальської, С. Коломойцева, М. Криштановича, Н. Матюхіної, С. Петкової, О. Проневича, О. Серьогіна, А. Скрипнюка, В. Ченцова, Т. Чубари та інших, проте правоохоронна державна служба ще не стала об’єктом окремого дослідження.

© Р. Г. Ботвінов, 2016

**Мета статті** – аналіз зарубіжного досвіду організації діяльності правоохоронної служби та визначення можливостей його імплементації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Важливий критерій класифікації публічної служби – наявність її у функціональному навантаженні правоохоронної діяльності. У широкому плані правоохоронну діяльність виконують органи всіх гілок державної влади. Їх сукупна узгоджена робота становить зміст правоохоронної діяльності держави, спрямованої на охорону права та зміцнення правопорядку.

Основна особливість правоохоронної служби – це те, що вона, з одного боку, виявляється формою здійснення правоохоронної діяльності держави, а з іншого – елементом (різновидом) публічної служби. Іншими словами, накладення на правоохоронну діяльність принципів публічної служби визначає її специфіку як особливої організації правоохоронної діяльності держави. Це означає, що ця діяльність за своїм змістом – правоохоронна, а за способом її організації і здійснення – службова діяльність професіоналів, яких винаймає держава для виконання певних завдань в охороні права.

Уявлення про місце і роль правоохоронної служби у системі державного управління було б неповним без вивчення досвіду зарубіжних країн в організації і правовому забезпеченні аналогічної діяльності. Слід відразу зазначити, що механічне перенесення в українську дійсність зарубіжного досвіду організації правоохоронної служби навряд чи може дати позитивний результат.

Усі держави пов'язані між собою міжнародним правом, і права людини на безпеку в кожній з них захищені національним законодавством. Ступінь реалізації права людини на безпеку в державі значною мірою залежить від неухильного дотримання та виконання законів. Отже, міжнародні стандарти із захисту прав і свобод людини в більшості випадків можуть бути безпосередньо спрямовані на регламентацію діяльності правоохоронних органів [1].

При цьому за всією подібністю державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, у кожній діє своя система органів, котрі здійснюють правоохоронну діяльність. Більше того, у багатьох із них в організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, які мають іноді значні етнокультурні відмінності, що визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації (наприклад, у США). Слід мати на увазі, що зарубіжний досвід дає можливість уникнути окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації правоохоронної служби.

Ще один момент, який слід враховувати, використовуючи зарубіжний досвід на практиці. Йдеться про використання в теоретичних дослідженнях так званих “моделей”. Виділення моделей – результат порівняльного методу дослідження широкого кола об'єктів, який дозволяє знайти спільне та відмінне серед них. Однак будь-яка модель – це не еталон, до втілення якого слід прагнути, а лише науковий результат, який може бути врахований або відкинутий у практичній організації правоохоронної діяльності. Модель лише концентрує увагу на суттєвих відмінностях систем охорони права і пояснює історичні, культурні, економічні та політичні умови її формування. При цьому слід мати на увазі, що у зарубіжних країнах реформа правоохоронної діяльності, як правило, – це частина адміністративної реформи (втім, як і в Україні), і тому напрям її реалізації визначається загальними завданнями реформування державного управління в цілому [2].

Мотив більшості адміністративних реформ у зарубіжних країнах – це необхідність виконання низки таких завдань: підвищення ефективності системи державних органів;



перетворення держави на відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і водночас контролювати витрати на їх утримання; підвищення довіри до держави з боку населення й приватного сектора.

Ключові напрями адміністративних реформ: роль держави в суспільстві; структура органів державного управління; підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату; управління публічною службою; реформа фінансового управління; підзвітність і прозорість державного апарату; забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Як зазначає А. Суббот, модель “безпеки правоохоронних органів” провідних країн світу передбачає багаторівневий підхід до виконання цього завдання, важливими елементами якого стали формування у працівників правоохоронних органів комплексу відповідних професійно-психологічних поглядів на вивчення стратегії, тактики та методів забезпечення особистої безпеки, поведження в екстремальних ситуаціях, а також необхідні додаткові заходи матеріально-технічного характеру та соціально-правового захисту, що гарантуються на державному рівні [1].

Ця доктрина стає пріоритетним завданням для правоохоронних органів передовсім забезпечення об’єктивно можливого рівня особистої безпеки, що у конкретних випадках передбачає навіть відмову від затримання правопорушників, якщо немає реального ризику для громадян, але існує вірогідність загибелі правоохоронців. Водночас громадянам гарантовано цілковиту безпеку завдяки цілій низці дієвих механізмів [3, 34].

У країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки – це *централізована*, або *континентальна*, модель із домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування цілої низки ланок центральним органам; *децентралізована* модель, для якої характерна відсутність єдиного загальнонаціонального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією; *комбінована (напівцентралізована)* модель, особливістю якої стає: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю державної поліції [4, 148]. При цьому *централізована (континентальна)* модель системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка функціонує у країнах континентальної Європи, існує у двох видах: забезпечення внутрішньої безпеки силами цивільної поліції (Швеція, Данія, Норвегія, Ірландія, Фінляндія) та перманентне використання спеціальних поліцейських формувань – жандармерії (Франція, Іспанія, Італія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург, деякі постсоціалістичні держави Центральної та Східної Європи – певний час) [5]. Остання форма забезпечує непорушність політичного режиму в умовах економічної і політичної нестабільності, дає змогу державі динамічно розвиватись без значних змін національних демократичних інститутів і гарантує реальне здійснення прав і свобод громадян [6, 13].

Децентралізована (фрагментарна) модель поліцейської системи держави характерна для країн, де побоювання нації потенційно можливих зловживань з боку силових державних структур призводить до створення низки самостійних поліцейських агентств

на регіональному і місцевому рівні. У країнах ЄС модель децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається лише у Швейцарії [7]. Часткова децентралізація поліцейської діяльності спостерігається в Болгарії, Чехії, Румунії. Низький рівень децентралізації мають організаційні структури поліцейських систем в Угорщині та Польщі [8].

Комбінована (інтегрована) модель управління поліцією характерна для Великої Британії, ФРН, Нідерландів, де поєднуються ознаки двох вищезгаданих моделей. Зокрема, у Великобританії поліцейська система ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складова частина якої – Новий Скотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Міністр внутрішніх справ Великобританії не здійснює безпосереднє керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). За законом від 1964 р. він зобов'язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам [6]. Також систему управління охороною правопорядку доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації (транспортна поліція, поліція відомства з питань атомної енергетики, військова поліція) [9].

Учені виділяють такі спільні риси організації діяльності правоохоронних органів у країнах Європи:

- розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одна від одної;
- поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів тощо) за умов тісної співпраці між ними;
- соціальна спрямованість роботи, яка орієнтована на захист прав і свобод громадян;
- високий професіоналізм поліції, який досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти, але й упровадженню ідеології “освіти протягом життя”;
- позапартійність у роботі правоохоронних органів;
- активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу правоохоронним органам;
- відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки під час вирішення складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення [5; 6; 10].

На формування безпеки роботи правоохоронних органів впливає й те, що вони в більшості демократичних країн не несуть відповідальність за зниження рівня розкриття злочинів, якщо це пояснюється об'єктивними причинами, наприклад, збільшенням навантаження на підрозділи, які спеціалізуються на боротьбі з окремими видами правопорушень, за збереження їх штатної чисельності. Як результат, серед персоналу поліції майже не поширене таке явище, як приховування злочинів від обліку [1].

Досвід реформування поліцейської системи в країнах Центральної та Східної Європи (Німеччини, Угорщини, Польщі, Словенії, Чехії, Болгарії, балканських країн, Росії) свідчить про вплив міжнародних стандартів, принципів та норм на реформаційні

процеси в поліції, на саму сферу управління органами внутрішніх справ загалом, оскільки його результатом стали процеси демілітаризації, демократизації, деполітизації поліцейських органів. Прагнення до ефективності та забезпечення якості послуг, що надаються населенню, поліпшення їхньої організації та розподілу між владними суб'єктами характеризують стратегічні напрями розвитку поліції в багатьох країнах світу [1], яка набуває рис сервісної служби та надає послуги громадянам на окремій території [11].

Важлива сфера організації правоохоронної служби – це органи прокуратури. У системі державного управління існують такі моделі організації діяльності органів прокуратури: перебувають у складі Міністерства юстиції (Бельгія, Німеччина, Данія, Польща, Румунія); входять до складу судової влади (Азербайджан, Болгарія, Грузія, Іспанія, Італія); немає (Індія, Великобританія); виділені в окремий орган і підзвітні Парламенту чи Президенту, або обом цим органам (Єгипет, КНР, КНДР, деякі пострадянські країни) [2].

Слід зазначити, що діяльність посадових осіб правоохоронних органів зарубіжних країн у більшості випадків класифікується як публічна служба і підпорядковується загальним для всіх службовців принципам. Сформований нині на Заході образ державної служби та відповідний йому тип публічного службовця відповідає моделі “наукового управління”. Узагальнено основні риси моделі виглядають так:

- неухильне дотримання принципу відбору і просування кадрів на основі об'єктивної оцінки їх професійної придатності; стабільність основних “правил гри” щодо просування і винагороди, що дозволяє службовцям планувати кар'єру, активно займатися підвищенням своєї кваліфікації і створенням позитивного іміджу;

- забезпечення державних службовців гідною оплатою праці й тими соціальними пільгами, що достатньо стимулюють ретельне виконання ними своїх функціональних обов'язків, гарантують престижність положення державного чиновника;

- система нагляду та контролю за діями чиновницького апарату, здатність припинити можливі порушення і зловживання.

Таким чином, більш ніж за 100 років у теорії державного та адміністративного управління розроблені не тільки загальні принципи раціональної бюрократії, але й побудовано базові моделі, які можуть бути адаптовані до різних рівнів розвитку демократичного суспільства. Дані концептуальні уявлення широко використовують в організаційній побудові державного управління, в розробці стандартів і норм його правового забезпечення.

З кінця 1970-х рр. ХХ ст. у західних країнах почалася активна адміністративна реформа, котра мала низку рис, загальних для всіх країн. Подібність і методологічна єдність адміністративної реформи в різних країнах – досить цікавий і несподіваний феномен. Якщо можна пояснити єдність методів бізнес-управління у компаніях, що працюють в умовах конкуренції на глобальному ринку, то така універсальність принципів і методів державного управління для різних країн, які глибоко різняться за рівнем економічного розвитку, конституційним ладом, соціально-політичними і культурними характеристиками суспільства, потребує свого наукового пояснення.

Суттєві відмінності в державному устрої США, Австралії, Великої Британії, країн-членів Європейського Союзу певною мірою нівелюються на рівні методів державного управління та організації місцевого самоврядування. Безумовно, відмінності між країнами мають враховуватися насамперед щодо спроб перенести англо-американську модель

адміністративних реформ на вітчизняний ґрунт. Тому таку важливу роль для сучасного розвитку української держави і суспільства має дослідження теорій і моделей державного управління та адміністративних реформ, існуючих у розвинених країнах, і визначення меж прийнятності імпорту даних ідей і інститутів в Україні.

Реформи держави, що проводяться у багатьох зарубіжних країнах в останні три десятиліття, націлені на створення компактної, гнучкої та ефективної системи державного управління. З цих позицій виділяється низка загальних для всіх країн напрямів реформування. До них належить зменшення втручання держави в економічну сферу діяльності в результаті реалізації програм приватизації і дерегулювання. Перебудовується бюджетний процес: знижується податкове навантаження на бізнес, у структурі державних витрат скорочується частка фінансування економіки (за винятком ряду інфраструктурних галузей). Цей маневр дає державі можливість сконцентрувати ресурси і діяльність на чисто соціально-гуманітарних і адміністративних функціях. У структурній перебудові держави ставиться наголос на розвиток людських ресурсів, що виражається в децентралізації системи державного управління [2].

Вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями і культурою. Дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що публічна служба – це важливий компонент організації управління суспільними справами. Правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності. Досвід іноземних держав показує різні підходи у визначенні статусу державних службовців правоохоронних органів.

На основі дослідження можна виділити такі варіанти організації та правового регулювання державної правоохоронної служби.

У США вона розділена за адміністративно-територіальним принципом на автономні системи адміністративно-територіальних одиниць, у яких діє муніципальна поліція і поліція штатів. У США немає єдиної державної правоохоронної служби. На федеральному рівні вона здійснюється співробітниками так званих відмітних федеральних служб – ФБР, ЦРУ та інших.

У Великобританії існують особливі статuti, правоохоронна діяльність здійснюється на основі спеціальних статутів, виданих для категорій державної служби, до яких потрапляє поліція.

У Німеччині правоохоронна служба здійснюється в межах загальної державної (публічної) служби і не виділяється у самостійний різновид державної служби. Аналогічна ситуація складається в Італії, Франції, Фінляндії, Швеції та Китаї: ні в одній з країн правоохоронна служба не виділена у самостійний вид державної служби [10].

Водночас державні органи, які традиційно здійснюють правоохоронні функції, як правило, мають спеціальне правове регулювання, що враховує специфіку цієї державної діяльності. Правове регулювання здійснюється на основі трьох видів правових джерел: Конституції, загального законодавства про цивільну (державну, громадську) службу і спеціального законодавства, яке встановлює спеціальні умови правоохоронної служби в окремих органах державної влади.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Аналіз зарубіжного досвіду організації державної служби дає змогу зробити такі висновки: у країнах Заходу немає практики організації державної правоохоронної служби, що пояснюється розвиненістю громадянського суспільства, його здатністю реалізовувати весь обсяг правоохоронної діяльності за допомогою своїх інститутів. Відпрацювання механізмів і засобів комплектування правоохоронної служби і підготовки кваліфікованих кадрів – ось завершальна стадія її організації. Дані механізми і засоби довели свою ефективність у розвинених західних країнах, тобто вони більш адаптовані до українських умов і не потребують докорінного реформування державних структур.

#### Список використаних джерел:

1. Суббот А. Застосування в Україні передових світових стандартів організації ефективної діяльності правоохоронних органів [Електронний ресурс] / Анатолій Суббот // Віче. – № 10, травень 2014. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4197>
2. Бесчастний В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн [Електронний ресурс] : підручн. / Бесчастний В. М. – Режим доступу : <http://weststudents.com.ua/knigi/420-konstitutsyne-derjavne-pravo-zarubjnih-kran-beschastniy-vm-.html>
3. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : [монографія] / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 34.
4. Проневич О. С. Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 145–167.
5. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / Губанов А. В. – М. : МАЭП, 1999. – 288 с.
6. Криштанович М. Ф. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні [Електронний ресурс] / М. Ф. Криштанович // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/4/02.pdf>
7. Осипов Ю. И. Организация и деятельность полиции за рубежом : [учеб. пособие] / Осипов Ю. И. – М. : ВНИИ МВД России, 1992. – 196 с
8. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : [монографія] / М. В. Білоконь. – Х. : НУВС, 2004. – 700 с.
9. Мартиненко О. А. Стан дотримання законності у діяльності британської поліції / О. А. Мартиненко // Вісник нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – № 26. – С. 70–75.
10. Скрипнюк О. В. Світовий досвід функціонування органів прокуратури: порівняльно-правовий аналіз [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк // Наук. вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки”. – 2014. – № 4. – Режим доступу : [http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo04/part\\_2/61.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo04/part_2/61.pdf)
11. Соболев С. Ю. Досвід організації та діяльності поліції провідних країн Європи / С. Ю. Соболев, С. С. Коломойцев // Форум права. – 2012. – № 31 (2). – С. 461, 463.

**А. С. Карпунець**, аспірант кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"

### ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Аналізуються перешкоди, що постали перед інститутом державної служби України на тлі загострення соціальної, економічної та політичної кризи. Зроблено акцент на таких проблемах, як низький рівень довіри з боку суспільства, недостатній рівень комунікації між владними структурами та суспільством, дефіцит професійних кадрів, низький рівень морально-етичної свідомості державних службовців і відсутність балансу централізації та децентралізації системи державного управління. Наголошується на потребі трансформації соціальної ролі інституту державної служби та його становлення як обслуговуючої структури. Основним завданням реформування державної служби на даному етапі розвитку України визнається встановлення раціонального балансу централізації та децентралізації влади, створення дієвого механізму стримувань зловживання владою як необхідної умови забезпечення демократії, ефективності реалізації державного управління.*

*Ключові слова: інститут державної служби України; державне управління; реформування державної служби; баланс централізації та децентралізації; довіра; комунікація; морально-етична свідомість.*

*In the article considered the actual problems faced by the institute of State Service of Ukraine on the aggravation of social, economic and political crisis. Emphasizes such problems as negative balance of trust from society, poor communication shortage of quality staff, poor quality of administrative services, the low level of moral and ethical consciousness of public servants and lack of balance of centralization and decentralization of public administration. Emphasizes the need for transformation of the social role of the public service and its establishment as a service structure. The main task of civil service reform in Ukraine recognized establishing sustainable balance of centralization and decentralization of power, the creation of an effective mechanism of checks abuse of power as a prerequisite for ensuring democracy, effectiveness of implementation of public administration.*

*Key words: institute of Civil Service of Ukraine; public administration; civil service reform; balance of centralization and decentralization; trust; communication; moral and ethical consciousness.*

**Постановка проблеми.** В умовах соціально-економічної та політичної кризи в Україні актуалізувалися проблеми забезпечення реформування системи державного управління та державної служби. Державна служба як соціальний інститут покликана сприяти підвищенню рівня якості життя населення шляхом надання якісних адміністративних послуг, формування та забезпечення реалізації державної політики, нагляду та контролю за дотриманням норм законодавства. Наразі інститут державної служби України

© А. С. Карпунець, 2016

не виконує цих завдань повною мірою. Основними обмеженнями, що стоять на заваді ефективного функціонуванню державної служби, є низький рівень морально-етичної свідомості державних службовців, недостатній рівень комунікації між владними структурами та суспільством, надмірна централізація системи державного управління, дефіцит професійних кадрів. Наслідок цих процесів – низький рівень довіри з боку суспільства. Також спостерігається відсутність збалансованості інтересів центру та державної служби на місцях.

**Мета статті** – виявлення обмежень щодо розвитку державної служби України в умовах децентралізації державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти реформування державної служби в умовах децентралізації публічного управління та євроінтеграції відображено в наукових працях таких дослідників, як В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, Р. Науменко, А. Мельниченко, С. Чукут та ін. Так, роль державної служби в системі державного управління висвітлено в доробку В. Малиновського [1; 2] та А. Мельниченка [3], Актуальні проблеми та стратегічні напрями розвитку державної служби розкрито в працях Р. Науменка [4] та Ю. Ковбасюка [5]. Особливості впровадження електронного врядування в нашій країні є предметом дослідження Р. Власенка [6] та С. Чокут [7]. Передумови та проблеми децентралізації органів влади знайшли своє відображення у працях О. Бориславської та І. Заверури [8], Т. Крушельницької [9] та інших. Проте збалансування інтересів центру та державної служби на місцях потребують подальшого поглибленого дослідження та розв'язання.

**Виклад основного матеріалу.** Основним завданням реформи державної служби є спрямованість “на забезпечення виконання повноважень державних органів; захист прав та інтересів особи; наближення конституційного ідеалу правової, демократичної держави до об'єктивної реальності; орієнтація державних службовців і громадян на дотримання моральних норм, правил людського співжиття та ін. [4, 8]. Реформа державної служби – складова реформи державного управління, метою якої, згідно зі Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”, є “побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики” [10].

Незважаючи на декларування правильних постулатів щодо розвитку системи публічного управління, на практиці простежується явище неспроможності держави ефективно виконувати свої соціальні функції. Зокрема, показником оцінювання кризових явищ у системі державного управління є індекс неідеальності держави (Fragile States Index), який у 2016 р. для України має значення 75,5. В обраній системі оцінювання, де 10 балів – високий рівень сталого розвитку держави, 120 балів – дуже низький рівень стабільності держави, отримане значення засвідчує низький рівень стабільності. Проте Україна значно покращила свої позиції у даному рейтингу порівняно з 2015 (76,3 бала) та 2014 (67,2 бала) рр. [11].

Як справедливо наголошує професор В. Я. Малиновський: “Набутий за роки незалежності досвід переконливо свідчить, що однією з головних причин кризових суспільних явищ, несприятливого розвитку країни є не тільки криза економіки, але й низька ефективність управлінського апарату, криза публічного управління” [2, 159].

На інститут державної служби покладено низку важливих завдань і функцій. Соціальні функції державної служби, на думку Н. Барра, полягають у недопущенні крайнього ступеня бідності (через установлення мінімального доходу) та створенні умов для справедливого розподілу між забезпеченими та бідними верствами населення [12]. Натомість, згідно з рейтингом швейцарського банку CREDIT SUISSE, Україна посідає перше місце у списку найбідніших країн Європи з рівнем доходу дорослої особи в 1437 \$ за рік [13].

Як наслідок, нині спостерігається абсентеїзм серед населення країни, що викликаний відсутністю довіри до системи державного управління та окремих політичних діячів. За свідченням Всеукраїнського соціологічного дослідження “Децентралізація та реформа місцевого самоврядування”, 41 % респондентів зазначили, що вони не цікавляться політикою. Основною причиною незацікавленості українців у політиці є те, що 55 % опитаних не довіряють ані владі, ані політикам [14].

Громадяни країни скептично оцінюють ефективність та успіх реформ. Згідно з результатами соціологічного дослідження, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” Центру Разумкова, 59,2 % респондентів дуже серйозно відчували на собі наслідки фінансово-економічної кризи. Зовсім не вірять в успіх реформ 30,3 % опитаних. 48,4 % респондентів вважають, що урядом нічого не зроблено, 24,6 % – що зроблено лише на 10 %. У те, що реалізовано більшу частину реформ, вірять лише 0,6 % опитаних, а в успіху їх проведення впевнені лише 4,8 % населення країни [15]. Згідно з результатами іншого соціологічного опитування, проведеного центром SOCIS, найменший рівень довіри має Верховна Рада (не довіряють парламенту 90 % респондентів). У регіональному розрізі найнижчий рівень підтримки ВРУ в Києві та на півдні, де цей показник дорівнює нулю. Президенту України не довіряють 77,1 % опитаних. Баланс довіри порушується й на регіональному рівні. Зокрема, місцевій владі не довіряють 59,2 % опитаних громадян [15].

Хоча рівень довіри не є безпосереднім показником ефективності державного управління, як зазначає А. А. Мельниченко, проте він відображає негативні тенденції у функціонуванні публічного управління [3, 32].

Наведені дані свідчать про необхідність розв’язання проблеми низького рівня довіри до органів державного управління. Довіра є однією з важливих складових соціального капіталу та, як справедливо зазначає Г. М. Заболотна, становить соціальну базу підтримки владних інститутів і втілюється в механізмі легітимізації владного авторитету [16, 69–70]. Зауважимо, що чим вищий рівень політичної участі громадян, тим вищий показник довіри до політичного режиму та влади загалом.

У контексті реформування державної служби слід згадати морально-етичний аспект функціонування державної служби. Згідно із соціологічним опитуванням президент має бути “моральним авторитетом”, якого “поважають в народі” (34,9 %) [17]. Аналізуючи етичні стандарти державної служби під тиском суспільних вимог, Т. Е. Василевська зазначає, що держава, яка прагне в період суспільних трансформацій побудувати роботу бюрократичного апарату на засадах соціального партнерства, демократії та справедливості, має вирішувати питання етизації державної служби [5, 113]. Як свідчить зарубіжний досвід, реалізація ефективної державної служби спирається не лише на закон, але й на етичний кодекс. Від рівня етичної культури залежить ефективність виконання службових обов’язків, репутація та імідж публічної служби. Проте в сучасній українській державі можемо спостерігати зворотні явища: діяльність управлінського апарату характеризується бюрократизмом у його негативному значенні, морально-етичні цінності не прийняті



значною частиною державних службовців, спостерігається високий рівень корумпованості та пріоритет власних інтересів над інтересами суспільства.

Система державного управління України протягом тривалого часу вирізнялася нерациональністю та невизначеністю повноважень між владними структурами та посадовими особами, надмірною централізацією. Дані обставини стимулюють конкуренцію між центральними та місцевими органами, це унеможливило налагодження ефективного партнерства. Тож реформування системи державної служби України тісно пов'язано зі встановленням раціонального балансу централізації та децентралізації. Державна служба безпосередньо залежить від моделі реалізації державної влади, що відображає основні принципи її функціонування. Наразі в системі державного управління України спостерігається дублювання повноважень і недостатнє розуміння моделі розподілу відповідальності як безпосередньо між гілками влади, так і всередині їхніх структур. Важлива модернізація системи державного управління, що має бути спрямована на запобігання надмірній концентрації влади, її зловживанню, узгодження дій та забезпечення стабільної діяльності державних інститутів. На нашу думку, реалізація державної влади відповідно до принципів раціонального балансу централізації та децентралізації – одна з необхідних умов для існування державної служби саме як соціального інституту.

Україна перебуває на шляху здійснення децентралізації державної влади як необхідної умови забезпечення демократії, ефективності реалізації державного управління та євроінтеграції. Зважаючи на те, що "...децентралізація в цілому є комплексною системою заходів щодо створення й використання певних механізмів функціонування органів місцевого самоврядування, яка передбачає перерозподіл функцій між державними та місцевими владними інститутами..." [9, 150], вона, також, виступає як "...спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий, і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня" [8, 13]. У зв'язку з цим передбачається, що час і місце прийняття рішень відповідають очікуванням громадськості, реалізація прийнятих рішень відбувається за участю суб'єкта прийняття рішень та під його відповідальність. Крім того, до переваг впровадження децентралізації належать спрощення системи прийняття рішень, скорочення часу обміну інформацією між виконавцем та суб'єктом прийняття рішень, мінімізація бюрократизму, наближеність до споживача публічних послуг. Іншою перевагою є те, що передача громадам повноважень виконавчої влади у напрямі розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів і всіх питань місцевого значення дасть змогу вивести місцеве самоврядування з-під надмірної опіки виконавчої влади.

Децентралізація та європейська інтеграція висувають нові вимоги до державних службовців. Належне впровадження децентралізованої системи державного управління передбачає наявність компетентних кадрів. На перший план висувається наявність менеджерських навичок, уміння працювати в режимі "сервісної держави". На думку С. Р. Гриневецького, відбуватиметься "індивідуалізація функціональних обов'язків у сфері кадрового управління" [18]. Поява управлінської еліти нового зразка потребує формування у свідомості державних службовців певної філософії реалізації державної служби та виховання управлінських якостей, уміння працювати на результат, оперативно приймати рішення, самоменеджменту і готовості ініціювати й управляти змінами. Як зазначає М. Вебер у своїй праці "Політика як покликання і професія", чиновництво має стати сукупністю висококваліфікованих фахівців духовної праці, професійно ви-

школених багаторічною підготовкою, з високорозвиненою становою честю, що гарантує бездоганність, без чого виникла б фатальна небезпека жадливої корупції” [19].

Згідно з концепцією “держави, що сприяє розвитку” Ч. Джонсона, бюрократія у такій державі має рекрутуватися “з найкращих випускників правничих факультетів провідних університетів країни, а призначення здійснюються на основі обов’язкових, з точки зору закону, національних іспитів” [20, 407]. Крім того, чиновництво “розробляє фактично всі проекти законів, постанов, розпоряджень, правил та ліцензій, які керують життям суспільства” [20, 408]. Вітчизняний науковець П. В. Кутуєв зазначає, що демократична держава, яка сприяє розвитку, «зорієнтована на високоосвічених професіоналів як свою соціальну базу та на залучення “глобального” капіталу” [21]. Ефективність даного підходу можна простежити на прикладі таких країн, як Японія, Південна Корея, “Азійські тигри” та частково КНР.

Процес децентралізації в Україні ускладнюється внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження. Зокрема, децентралізація передбачає наявність певного кола суб’єктів реалізації державної влади на місцях, які мають володіти відповідним рівнем кваліфікації та компетентності. Нині існує певний дефіцит якісних кадрів у сфері державної служби, незважаючи на велику кількість ВНЗ, що готують фахівців з управління.

Регіональні особливості кадрової системи характеризуються неефективною системою кадрового планування, невизначеністю системи показників результативності й ефективності, невідповідністю соціального та правового статусу державного службовця, високою плінністю кадрів у зв’язку зі зниженням престижу державної служби як професійного виду діяльності [5, 72]. У зв’язку з цим слід переглянути систему підготовки, оцінювання та підвищення кваліфікації кадрів. Крім того, потрібно розробити й упровадити нові програми навчання з посиленням уваги на практичну частину формування нових навичок і вмінь у державних службовців. Водночас важливим аспектом удосконалення системи рекрутування кадрів на державну службу є використання позитивних практик зарубіжного досвіду. Йдеться, зокрема, про залучення на державну службу найздібніших випускників вищих навчальних закладів.

У зв’язку з передачею повноважень на місця відбуватиметься трансформація владної вертикалі та зміниться соціальна роль державної служби. Насамперед виникне необхідність подальшого вдосконалення функції надання державних послуг та контролю за їхньою якістю [18]. Погоджуємося з думкою В. Д. Граждана, що державна служба за своєю суттю є обслуговуючою структурою, яка, з одного боку, обслуговує політичну владу, а з іншого – надає послуги населенню, тому має вивчати соціальні потреби, настрої, проблеми суспільства та доносити їх до відома політичної влади [11, 6]. Саме тому нині актуалізується питання покращання якості надання послуг і забезпечення зручного та швидкого доступу в спрощеному режимі без бюрократичної тяганини.

Як зазначає професор С. А. Чукут, основна вимога до надання державних послуг – забезпечення можливості доступу громадян до них у будь-який час, 24 години на добу, 7 днів на тиждень [7, 39]. Проте зараз згідно із соціологічним опитуванням позитивно якість надання адміністративних послуг оцінюють лише 5 % населення. Серед тих, хто особисто звертався до органів влади за певними адмінпослугами 60 % залишилися незадоволеними [22]. Одним із шляхів розв’язання даної проблеми є налагодження системи електронного врядування. Впровадження розгалуженої системи е-врядування,

крім зручності в наданні адмінпослуг громадянам, вирішує питання можливості громадян безпосередньо впливати на ухвалення рішень і процеси, що відбуваються в державі, в зручному форматі для обох сторін. Крім того, е-врядування сприяє встановленню партнерських відносин між державою і громадянами, забезпечує один з основоположних принципів ефективного державного управління, а саме – принцип зворотного зв'язку.

Однак зазначені процеси гальмуються внаслідок низького рівня володіння сучасними ІКТ (інформаційно-комунікативні технології) серед державних службовців України, що залучені у процеси е-врядування. Наразі в Україні спостерігається низький рівень культури володіння інформаційними технологіями серед державних службовців і значний розрив щодо рівня розвитку та застосування сучасних ІКТ. Згідно із соціологічним дослідженням лише 31 % державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування володіють ІКТ на достатньому рівні та лише 4 % проходили спеціалізоване навчання [6, 8].

У зв'язку із цим необхідними завданнями державної політики у сфері е-врядування є збільшення обсягу підготовки державних службовців у сфері ІКТ, упровадження ефективних освітніх програм. Крім того, актуальні прискорення розвитку ІКТ у регіонах шляхом упровадження відповідних програм технічного та програмного забезпечення регіонів та їх фінансова підтримка.

Іншим значним обмеженням є відсутність ефективної комунікації центральних органів влади з владою на місцях. Так, за оцінками Венеціанської комісії з приводу змін до Конституції, запропонованих П. Порошенком, визначено, що “відсутність в уряді ефективного зворотного зв'язку для проведення державної політики через територіальний орган виконавчої влади загальної юрисдикції – місцеву державну адміністрацію – стане постійним джерелом напруги між урядом і президентом ... досить згадати відносини між цими інститутами влади у 2007–2010 рр.” [23].

Тому, потрібно налагодити дійовий механізм внутрішньої системи комунікації між різними рівнями влади. Зокрема, важливого значення набуває чітке розмежування кола прав, повноважень і відповідальності між центральними та місцевими органами влади на законодавчому рівні. Водночас необхідне проведення активної політики інформування та роз'яснення щодо намірів, етапів та особливостей упровадження реформ зверху вниз. Іншими важливими аспектами є отримання зворотного зв'язку та залучення місцевих органів влади до формування програм розвитку регіонів і векторів розвитку держави. Це дозволить знизити напругу між центром і регіонами та враховувати інтереси останніх.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, процеси розвитку інституту державної служби України в умовах реформування стикаються з низкою обмежень. До них належать такі: низький рівень довіри з боку суспільства, низький рівень морально-етичної свідомості державних службовців, відсутність балансу централізації та децентралізації системи державного управління, дефіцит професійних кадрів і недостатній рівень комунікації між владними структурами та суспільством. Тому нагальною потребою забезпечення сталого розвитку держави є побудова прозорої системи державного управління і створення професійного інституту державної служби.

Процес децентралізації в Україні ускладнюється внаслідок дефіциту якісних кадрів у сфері державної служби. Тому актуальні завдання державного управління – перегляд системи підготовки, оцінювання та підвищення кваліфікації кадрів, розробка й упровадження нових програм навчання з посиленням уваги на практичну частину фор-

мування нових навичок і вмінь у державних службовців. Важливим аспектом удосконалення системи рекрутування кадрів на державну службу є використання позитивних практик зарубіжного досвіду.

Крім того, спостерігається низький рівень культури володіння інформаційними технологіями серед державних службовців і значний розрив щодо рівня розвитку та застосування сучасних ІКТ. Результат цих негативних тенденцій – значне обмеження налагодження партнерських відносин і доступу громадян до адміністративних послуг. Тому актуальними завданнями є прискорення розвитку ІКТ у регіонах шляхом упровадження певних програм технічного та програмного забезпечення регіонів, їх фінансової підтримки, а також збільшення обсягу підготовки державних службовців у сфері ІКТ.

Ефективне функціонування державної служби потребує налагодження дійового механізму внутрішньої системи комунікації між різними рівнями влади. У зв'язку з цим важливого значення набуває чітке розмежування прав, повноважень і відповідальності між центральними та місцевими органами влади на законодавчому рівні. Необхідне проведення активної політики інформування та роз'яснення щодо намірів, етапів та особливостей упровадження реформ зверху вниз. Іншими важливими аспектами є отримання зворотного зв'язку та залучення місцевих органів влади до формування програм розвитку регіонів і векторів розвитку держави, що дасть змогу знизити напругу між центром та регіонами.

#### Список використаних джерел:

1. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / Малиновський В. Я. – (3-тє вид., переробл. та доп.). – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
2. Рівень довіри українців до Ради досяг критично низької позначки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/1325241-riven-doviri-ukrajintsiv-doradi-dosyag-kritichno-nizkoji-poznachki-opituvannya.html>
3. Мельниченко А. А. Система державного управління в Україні: поглиблення кризи чи народження ефективної бюрократії / А. А. Мельниченко // Держава та глобальні соціальні зміни: історична соціологія панування та спротиву в епоху модерну : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (26–27 листопада 2015 р., м. Київ) / укладачі: А. А. Мельниченко, П. В. Кутуєв, А. О. Мігалуш. – К. : Талком, 2015. – С. 32–34.
4. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / авт. кол.: Р. А. Науменко, Л. М. Гогіна, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
5. Новітні стратегії реформування державної служби в умовах європейської інтеграції / за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка : матеріали круглого столу за міжнародною участю (м. Київ, 05 грудня 2014 р.). – К. : Ліра-К, 2014. – 162 с.
6. Власенко Р. В. Механізми державного управління кадровим забезпеченням електронного врядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Власенко Роман Вікторович. – К., 2015. – 20 с.
7. Чукут С. А. Вплив електронного врядування на трансформацію ролі держави / С. А. Чукут // Держава та глобальні соціальні зміни: історична соціологія панування та спротиву в епоху модерну : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (26–27 листопада 2015 р., м. Київ) / укладачі: А. А. Мельниченко, П. В. Кутуєв, А. О. Мігалуш. – К. : Талком, 2015. – С. 38–39.

8. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.

9. Крушельницька Т. А. Бюджетна децентралізація в Україні: результати і перші підсумки / Т. А. Крушельницька // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 1. – С. 148–155.

10. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

11. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / Граждан В. Д. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.

12. Barr N. Economics of the Welfare State / Barr N. – Oxford University Press, 2004. – P. 11–12.

13. Рейтинг швейцарского банка: Украина – самая бедная страна Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unian.net/society/1158087-reyting-shveytarskogo-banka-ukraina-samaya-bednaya-strana-evropyi.html>

14. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/press/Decentralization/AReport\\_Decentralization\\_f\\_ukr.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/press/Decentralization/AReport_Decentralization_f_ukr.pdf)  
[http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/press/Decentralization/AReport\\_Decentralization\\_f\\_ukr.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/press/Decentralization/AReport_Decentralization_f_ukr.pdf)

15. Соціологічне дослідження, проведене Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва та соціологічною службою Центру Разумкова з 22 до 27 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uceps.org/ukr/socpolls.php>

16. Заболотная Г. М. Феномен доверия и его социальные функции / Г. М. Заболотная // Вестник РУДН. Серия “Социология”. – 2003. – № 1 (4). – С. 67–73.

17. Соціологічне дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 22 до 27 травня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=1049](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1049)  
[http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=1049](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1049)

18. Реформування державної служби в контексті децентралізації: проблеми і перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prichernomorie.com.ua/odessa/articles/kolonka-avtora/2015-07-20/1050.php?scv=9>

19. Вебер М. Политика как призвание и профессия [Электронный ресурс] / Вебер М. – Режим доступа : [http://www.nir.ru/socio/articles/weber\\_politika.htm](http://www.nir.ru/socio/articles/weber_politika.htm)

20. Кутуев П. В. Концепції розвитку та модернізації в соціологічному дискурсі: еволюція дослідницьких програм / Кутуев П. В. – К. : Сталь, 2005. – 500 с.

21. Кутуев П. В. Держава, що сприяє розвитку та піднесенню решти [Електронний ресурс] / Кутуев П. В. – Режим доступу : <http://www.sociology.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/06/ДЕРЖАВА-ЩО-СПРИЯЄ-РОЗВИТКУ.pdf>  
<http://www.sociology.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/06/ДЕРЖАВА-ЩО-СПРИЯЄ-РОЗВИТКУ.pdf>

22. Соціологічне дослідження, проведене Фондом Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва та соціологічною службою Центру Разумкова з 19 до 24 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uceps.org/ukr/socpolls.php>

23. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf>

УДК 35.082(477):339.543

**А. В. Лепеха**, здобувач кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

## **ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

*Розкрито напрями реформування Державної фіскальної служби України у контексті системних реформ, які відбуваються в країні. Автор звертає увагу на трансформації фіскального відомства у соціальний інститут сервісу. Важливим напрямом реформ, на думку автора, є також запобігання корупції. Запропоновано конкретні антикорупційні заходи.*

Ключові слова: державна фіскальна служба; інститут; сервіс; реформування; запобігання корупції.

*In the article directions of reform of the State Fiscal Service of Ukraine in the context of systemic reforms underway in the country. The author draws attention to the transformation of the fiscal department of social services institution. An important direction of reforms, the author believes, is the prevention of corruption. A specific anti-corruption measures.*

Key words: State Fiscal Service; institute; service; reform; prevention of corruption.

**Постановка проблеми.** Світовий та український досвід розвитку свідчить, що політика економічного зростання може стати результативною лише за умови посилення дієздатності держави, ефективного виконання нею своїх функцій. Одним із ключових важелів посилення цієї дієздатності, безумовно, є підвищення ефективності роботи органів державного управління, в чому і полягає мета системних реформ, розпочатих в Україні. Актуальність обраної проблеми визначається необхідністю модернізації фіскальної служби, наближенням її до світових стандартів, що передбачено Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”, рекомендаціями Міжнародного валютного фонду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку Державної фіскальної служби України привернули увагу таких науковців, як Ю. Васюк, І. Квеляшвілі, В. Ченцов, І. Шулатова та ін.

**Метою статті** є аналіз напрямів реформування Державної фіскальної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** З моменту створення фіскальної служби України теоретичні та практичні аспекти її діяльності стали об’єктом активних досліджень вітчизняних учених.

Незважаючи на невеликий термін існування, нині Державна фіскальна служба України – одна з найбільш функціонально розвинених державних відомств. І це не випадково, адже якщо проаналізувати етапи її діяльності, то помітно, що реформування та вдосконалення фіскальної служби – процес, який відбувається постійно – від моменту утворення рішенням Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 і до етапу комплексного вдосконалення діяльності фіскальної служби, який відбувається зараз [1].

© А. В. Лепеха, 2016

Міністерство фінансів України активно працює над запровадженням інституційних змін Державної фіскальної служби, які дозволять значно підвищити якість надання державних послуг громадянам та бізнесу, ліквідувати можливість для суб'єктивізму та корупції у роботі податкових і митних органів. Для цього із червня 2015 р. Міністерство фінансів здійснює системну реформу ДФС, яку було узгоджено з МВФ та ухвалено Урядом і котра фактично є дорожньою картою у стратегії реформування ДФС на 2 роки [2].

Наказом ДФС України від 12.02.2015 р. № 80 було ухвалено Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 рр., який містить 25 стратегічних цілей, що за змістом і призначенням можна поділити на такі основні напрями: економічний (фіскальний); технологічний; правоохоронний; сервісний; організаційний; кадровий [2].

До економічного належать такі: підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків, посилення централізованої аналітичної функції; до технологічного – розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян та бізнесу, розвиток митної логістики, розвиток митної інфраструктури, забезпечення комплексної автоматизації ключових процесів у ДФС України, побудова сучасної та динамічної ІТ-функції, забезпечення високого рівня продуктивності, надійності та безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем; до правоохоронного – неупереджене та справедливе застосування законодавства, підвищення ефективності процедур митного контролю, реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил, підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків, посилення функції оцінки та управління ризиками як основи контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів, боротьба зі злочинністю у митній сфері; до сервісного – підвищення рівня культури сплати податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та позиціонування ДФС України як відкритого та готового до конструктивного діалогу з громадськістю і бізнесом органу, формування інформаційного поля про діяльність ДФС України, розроблення і впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу; до кадрового – активна взаємодія з міжнародними організаціями, що провадять діяльність з питань протидії корупції, розроблення та впровадження комплексної системи протидії корупції у ДФС України, підвищення ефективності управління персоналом у ДФС України, розвиток системи підвищення рівня професійної компетентності та системи безперервного навчання; до організаційного – забезпечення стратегічного управління організацією, активне співробітництво з податковими та митними службами іноземних держав, міжнародними організаціями, а також застосування провідного міжнародного досвіду, проведення регулярної оцінки ефективності роботи структурних підрозділів ДФС України та її територіальних органів, формування системи управління якістю їх роботи, оптимізація організаційної структури ДФС [2].

Проблемами початкової стадії реалізації реформи була надмірна зосередженість керівництва відомства на змінах податкового законодавства за повної безрезультатності будь-яких реформ у роботі самих податкових органів [3]. Нинішній керівник ДФС України Роман Насіров наступним чином визначає пріоритети реформування відомства: кардинальне покращення сервісів та боротьбу з корупцією, а також про реформування й оптимізацію структури ДФС [4].

Зокрема, передбачається утворення єдиного територіального органу ДФС на рівні регіону, якому будуть підпорядковані митниці та податкові інспекції. Відповідне рішення дозволить оптимізувати територіальні органи ДФС та скоротити чисельність працівників (проект Закону України № 2177а “Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби”).

Ще один ухвалений у 1 читанні Верховною Радою 07 липня 2016 р. законопроект передбачає спрощення процедури адміністративного оскарження грошових зобов'язань платниками податків за рахунок установлення однорівневої системи. Згідно з проектом, єдиним рівнем оскарження буде центральний апарат ДФС України, що спростить і прискорить розгляд скарг платників податків (проект Закону України № 2178а “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо мінімізації впливу на адміністрування надходжень бюджету”).

Крім того, було прийнято рішення про збільшення кількості заступників керівників окремих державних органів за функціональним принципом. Відповідно, згідно з рекомендаціями МВФ та з метою забезпечення інституційних змін діяльності ДФС було визначено п'ять функціональних напрямів діяльності ДФС, які мають бути закріплені за відповідною кількістю заступників Голови ДФС (проект Закону України № 2176а “Про внесення зміни до статті 19 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” щодо заступників керівника центрального органу виконавчої влади”).

Ухвалені на засіданні Кабміну законопроекти були відкликані з Верховної Ради у зв'язку зі зміною складу Уряду і наразі, після перепогодження Урядом, будуть подані на розгляд народних депутатів знову. Міністерство фінансів сподівається на позитивний розгляд законопроектів у Парламенті. Відповідні законопроекти допоможуть перетворити ДФС із контрольного органу на сервісну службу [5].

Отже, ДФС можна розглядати як соціальний інститут сервісу. Значущість соціального інституту сервісу (СІС) як інтегральної структури впливає із різноманіття потреб суспільства і людини й динамічного переходу до “нового глобального суспільства”, що проявляється у формулюванні концепції першої глобальної революції. Інтегральний характер СІС реалізується через сервісну ідеологію, націлену на зняття стресових і конфліктних ситуацій у міжособистісних стосунках. Ознаки сервісної ідеології потребують її структурного аналізу, розкриття реальних можливостей компонентів, обумовлених цілями і суперечностями. До структури ідеології сервісу належать такі організаційні елементи, які представляють у системі сервісу професійну етику, соціально-практичну інтеграційність, необхідність службового обов'язку, інноваційні дії, випереджальну толерантність.

Ураховуючи актуальність реалізації сервісної функції в діяльності ДФС України на сучасному етапі, слід особливо акцентувати увагу на розвитку сервісного аспекту в управлінській культурі керівників органів ДФС. Сервісні орієнтири у стилі керівника – це організаційні принципи в розвитку соціально-економічного цілепокладання, коли потрібно уникати критичних ситуацій, прагматично оцінювати зростання реальних економічних показників. Сервіс у стилі керівника дозволяє йому одержати необхідну інформацію для підтримки високого рівня культури управління, забезпечуючи високу результативність діяльності організації. Цілком природно, що в діяльності соціального інституту сервісу чимала роль приділяється управлінському консультуванню, що являє собою професійну допомогу керівникам у розв'язанні складних неординарних проблем, у зміні стратегії розвитку, у виявленні додаткових джерел зростання тощо.

Слід зазначити, що є певні суб'єктивні загрози на шляху реалізації сервісної ідеології у діяльності ДФС. Під час проведення конкурсу на посаду керівника ДФС здобувачів просили назвати три вимірювані показники ефективності їхньої роботи на посаді. Із цим виявилось ще складніше. На першому місці стояли показники виконання держбюджету. Вони ж стали єдиними вимірюваними та найбільш неправильними індикаторами, тому що саме бажання будь-що виконати план із наповнення бюджету є потужним стимулом тиску фіскальної служби на бізнес [3].

Управлінська культура сервісу в діяльності ДФС за характером та змістом – це компоненти багатоаспектної діяльності, яка складається з чотирьох важливих складових:



$C_1+C_2+C_3+C_4$ . Інтегральний ефект даних компонентів проявляється у міцності комунікаційних зв'язків, формуванні стабільності між суб'єктами відносин. У комунікативному просторі сервісу ДФС  $C_1$  – психологічний аспект, стійкість виконання службових обов'язків;  $C_2$  – етичний аспект, формування антикорупційного середовища;  $C_3$  – культурний чинник у ДФС, який обумовлює культуру взаємодії між посадовими особами ДФС і платниками податків, громадянами;  $C_4$  – сфера організаційної культури, коли стиль обслуговування та професійна етика взаємно корелюють, розширюючи стабільність контактної зони.

Функціонування ДФС як інституту сервісу означає застосування сучасних технологій, щоб управляти її діяльністю, спрямованою на захист економіки й усього українського соціуму.

Саме тому тільки у 2015 р. керівництвом ДФС проведено значну роботу щодо забезпечення реалізації пріоритетних напрямів із реформування податкової системи, зокрема зменшено кількість податків з 22 до 11, спрощено процедури їх адміністрування, запроваджено систему електронного адміністрування ПДВ, оптимізовано податкову звітність, що дало змогу платникам зменшити кількість часу на її підготовку, запроваджено мораторій на два роки на здійснення податкових перевірок малого бізнесу (з обсягом доходу до 20 млн грн на рік) тощо [6].

Нововведенням цього року є запровадження Системи електронного адміністрування реалізації пального (СЕАРП) та Єдиного реєстру акцизних накладних (ЄРАН). Цей сервіс дозволяє уникнути маніпуляцій на ринку пального та забезпечити прозорість адміністрування акцизного податку. Так, станом на 10 березня 2016 р. у СЕАРП зареєстровано близько 2,9 тисяч платників, якими надано відомості про 10,2 тис. пунктів з реалізації пального.

Важливою новацією є введення із січня 2016 р. оновленого “Електронного кабінету платника”, який дозволяє працювати з органами податкової служби в режимі реального часу дистанційно. Крім того, запускається тендер для обрання розробника Індексу задоволення платників рівнем якості сервісу, який надає фіскальна служба [5].

Одним із важливих аспектів реформи системи державного управління в цілому в умовах інтеграції України в європейське та світове співтовариство є вдосконалення системи запобігання та протидії корупції. Жодні реформи в країні не можуть бути реалізованими за умов високого рівня корупції.

Протидія корупції в органах ДФС України нині здійснюється відповідно до чинного національного законодавства, а також відповідно до функцій та завдань ДФС, визначених у Положенні про Державну фіскальну службу України, затвердженому у 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 236.

З метою реалізації стратегічних цілей і завдань щодо запобігання і протидії корупції в органах ДФС України на етапі проведення докорінних змін після злиття податкової та митної служб фіскальна служба має продемонструвати рішучу боротьбу з корупцією насамперед у центральному апараті, значно підвищити якість управління процесами, ефективність і рівень професійної етики, оперативно мінімізувати ризики, з якими стикається служба в цілому, виконуючи взяті на себе зобов'язання в рамках міжнародних угод.

Виходячи з міжнародних норм і завдань, які стоять перед фіскальною службою, у виявленні ризиків, що спричиняють корупційні діяння на основних напрямках діяльності служби, їх необхідно згрупувати за окремими категоріями ризику, виділивши ключові елементи структури антикорупційної моделі, а саме: лідерство і підтримка; нормативно-правова база; перевірки, розслідування; прозорість; управління персоналом; стратегічна інформаційна взаємодія; інформаційні системи.

Одним з ключових елементів із вищеперерахованих, на наш погляд, є “лідерство і підтримка”. Необхідність боротьби з корупцією має розпочатися на вищому рівні управління

службою, тобто в самому апараті. Це дасть можливість забезпечити розуміння стратегічних цілей у боротьбі з корупцією в усій системі. Всі службовці мають усвідомити, що виконання службових обов'язків вимагає від них високого рівня відповідальності у виявленні та протидії корупційним проявам. При цьому для співробітників мають бути розроблені чіткі критерії об'єктивної оцінки роботи і відповідної винагороди за її результатами. Співробітники фіскальної служби мають особисто відповідати за корупційні ризики і відповідно повідомляти про них новостворений підрозділ, яким може бути, наприклад, "Департамент службової етики" (далі – департамент), очолити який має на зразок Антикорупційного бюро Директор з питань протидії корупції, який безпосередньо повинен підпорядковуватися керівнику фіскальної служби. Необхідно передбачити відмінності нового департаменту від наявного ГУВБ насамперед у тому, що основним завданням нового підрозділу мають стати міжнародні антикорупційні стандарти, а саме такі, як: збирання даних, аналіз ризиків, навчання персоналу проведення тренінгів, передача знань і міжнародного досвіду тощо. Крім того, одним із пріоритетів має стати підвищення прозорості дій фіскальної служби в боротьбі з корупцією та розробка нових необхідних процедур і механізмів контролю, які дозволять забезпечити здійснення норм і вимог як антикорупційних програм держави, так і фіскальної служби.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** В результаті реформи Державна фіскальна служба України, на думку експертів, має перетворитися на орган сервісу, аналітики, а не контролю. Зрозуміло, що вирішення даної проблеми має бути комплексним і включати, як мінімум, такі елементи. По-перше, делегування Міністерству фінансів повноважень загального управління і контролю за діяльністю ДФС, стратегічного – прогноз та аналіз – і тактичного, тобто формування процедур, ризик-менеджмент, планів перевірок управління службою. По-друге, це ліквідація податкової міліції та створення фінансової поліції як структурного підрозділу Міністерства фінансів. Здійснення всіх запланованих заходів з реформування ДФС уможливує розширення меж економічної свободи, зниження адміністративного та фіскального тиску на платників податків.

### Список використаних джерел:

1. Про Державну фіскальну службу України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>
2. Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 роки [Електронний ресурс]: наказ ДФС України від 12.02.2015 р. № 80 / Державна фіскальна служба України // Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://kr.sfs.gov.ua>
3. Івченко Р. Реформи ДФС не буде? [Електронний ресурс] / Івченко Р. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/reformi-dfs-ne-bude-.html>
4. Насіров Р. Реформа фіскальної служби узгоджена з МВФ [Електронний ресурс] / Насіров Р. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2035364-reforma-fiskalnoi-sluzbi-uzgodzena-z-mvf-nasirov.html>
5. Про підсумки роботи перших місяців 2016 року – говорили під час апаратної наради ДФС України та обласних органів фіскальної служби [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України // Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://kr.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-241411.html>
6. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДФСУ. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>

УДК 336.144:354

**Є. М. Фетіщенко**, аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України

### НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

*Досліджено нормативні акти з питань планування видатків Державного бюджету України і запропоновано їх класифікацію. Визначено нормативні акти, які потребують удосконалення, та проаналізовано необхідність розробки та затвердження нових документів у сфері планування видатків Державного бюджету України.*

*Ключові слова: нормативний акт; планування видатків Державного бюджету України; Міністерство фінансів України; учасники бюджетного процесу; головні розпорядники коштів Державного бюджету.*

*The normative acts regarding the planning of the Ukraine Government budget expenditures are researched. Their classification is proposed. The normative acts that need improvement are defined. The necessity to develop and approval new documents regarding the planning of the Ukraine Government budget expenditures is determined.*

*Key words: normative act; planning of the Ukraine Government budget expenditures; Ministry of Finance of Ukraine; participants of the budget process; main managers of Government budget funds.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах фінансової, економічної та політичної нестабільності в Україні особливої актуальності набувають питання ефективного розподілу видатків Державного бюджету як основного чинника забезпечення макроекономічної стабільності та суспільного добробуту. Однією з умов виваженого планування видаткової частини Державного бюджету України є наявність необхідної нормативної бази.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі окремі питання нормативного забезпечення процесу планування видатків Державного бюджету України розглядали вітчизняні теоретики й практики, зокрема, Ф. Ярошенко, В. Бодров, І. Розпутенко, Н. Корнієнко, С. Федчук. Водночас у зв'язку із плінністю вітчизняного законодавства існує потреба в додатковому комплексному аналізі нормативних засад планування видатків Державного бюджету.

**Мета статті** – проаналізувати нормативні акти з питань планування видатків Державного бюджету України та визначити ті, що потребують удосконалення, а також запропонувати класифікацію зазначених документів відповідно до проведеного аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Основи планування видатків Державного бюджету встановлено у Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [0]. Відповідно до ст. 95 Основного закону, будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, їх розмір і цільове призначення визначаються виключно Законом про Державний бюджет України.

© Є. М. Фетіщенко, 2016

Головний нормативний документ, який регулює процес планування видатків Державного бюджету, – Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [2].

По-перше, у Бюджетному кодексі України визначено поняття видатків бюджету, сформульовано принципи планування видатків державного бюджету. Так, під видатками державного бюджету слід розуміти кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених Законом про державний бюджет України на відповідний бюджетний період, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.

По-друге, у Бюджетному кодексі України встановлено метод планування видатків державного бюджету, а також його особливі складові. Відповідно до ст. 20 в бюджетному процесі на рівні державного бюджету застосовується програмно-цільовий метод. Особливість методу полягає в тому, що “спочатку визначаються результати, яких необхідно досягти, а вже потім вирішується питання про те, які фінансові ресурси необхідні для досягнення цих результатів” [3, 32]. Програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків в Україні використовується з 2002 р., мету його запровадження визначено в Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р [4]. Її суть – встановлення “безпосереднього зв’язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання”. Крім мети, зазначений документ визначає основні принципи застосування програмно-цільового методу, елементи програмно-цільового методу, зокрема формування бюджету в розрізі бюджетних програм та застосування середньострокового бюджетного планування.

По-третє, в Бюджетному кодексі України зазначено організаційні засади планування видатків Державного бюджету та відповідальних виконавців. Згідно зі ст. 32, відповідальним за підготовку проекту Державного бюджету, в тому числі його видаткової частини, є Міністерство фінансів України. У своїй роботі Міністерство фінансів України тісно співпрацює з іншими учасниками бюджетного процесу, включаючи Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Так, прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, розроблені останніми, є базою для підготовки Міністерством фінансів України попередніх показників граничних видатків державного бюджету, на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди, а також проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період.

Крім того, в Бюджетному кодексі України встановлено необхідність розробки та запровадження інших нормативних документів з питань планування видатків Державного бюджету України. Відповідно до ст. 34, Міністерство фінансів України розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів – бюджетних установ в особі їх керівників, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов’язань та здійснення витрат бюджету – інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Бюджетний запит – “... важливий плановий документ, який виступає першоосновою для формування бюджету за програмно-цільовим методом” [5, 392], і містить пропозиції головного розпорядника бюджетних коштів щодо обсягу фінансових ресурсів, необхідних для його діяльності на наступні бюджетні періоди. У підготовленому запиті зазначено інформацію щодо проекту граничного обсягу видатків головного розпорядника бюджетних коштів у цілому за бюджетною програмою та за функціональною й економічною класифікаціями [6].

Порядок складання бюджетних запитів, їх розгляду та аналізу встановлено в Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 06.06.2012 р. № 687 [7]. Згідно з п. 1.2 зазначеного документа, бюджетний запит готується у паперовому та електронному вигляді за трьома формами. Форми бюджетного запиту представлено у додатках 1–3 до Інструкції з підготовки бюджетних запитів, а порядок їх заповнення – в розділах III–V. Другий розділ містить правила розрахунку видатків на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, в тому числі встановлює, що обчислення показників здійснюється відповідно до “результатів оцінки ефективності бюджетних програм, проведеної з урахуванням методичних рекомендацій щодо оцінювання ефективності бюджетних програм”. Наразі це Методичні рекомендації щодо оцінювання ефективності бюджетних програм, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 [8].

Оцінювання ефективності бюджетних програм передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. Воно здійснюється на підставі результативних показників бюджетних програм, які розробляються згідно з Загальними вимогами щодо визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536 [9]. Результати проведення оцінювання можуть стати як підставою для розробки пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, так й індикатором для зупинення реалізації відповідних бюджетних програм.

Серед інших нормативних документів, якими керуються в процесі планування видатків державного бюджету, можна назвати ще декілька.

Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11 “Про бюджетну класифікацію” [10] визначає функціональну, економічну та відомчу класифікації видатків бюджету, структуру кодування програмної класифікації видатків державного бюджету. Порядок застосування економічної класифікації видатків бюджету, призначеної для чіткого розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій держави, встановлено в Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333 [11].

Інструкція про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.12.2001 р. № 574 [12], розмежує права і відповідальності головного розпорядника коштів Державного бюджету України та розпорядника коштів державного бюджету нижчого рівня, який виконує бюджетну програму в системі головного розпорядника. Документ встановлює особливості участі зазначених виконавців у процесі формування державного бюджету, а також визначає їх повноваження, серед яких розробка планів діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди відповідно до Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними Законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.07.2012 р. № 869 [13].

Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098 [14], встановлюють порядок дій головних розпорядників бюджетних коштів та Міністерства фінансів України під час складання паспортів бюджетних програм, вимоги до складання паспорта бюджетної програми та звіту про його виконання, в тому числі форми паспорта бюджетної програми та звіту про його виконання.

Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 р. № 57 [15], визначає функції, повноваження та порядок дій структурних підрозділів Міністерства фінансів України, головних розпорядників коштів Державного бюджету України та розпорядників коштів державного бюджету нижчого рівня, Державної казначейської служби під час складання розпису асигнувань державного бюджету.

Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [16], встановлює правила підготовки, розгляду та затвердження основних планових фінансових документів бюджетних установ, відповідно до яких вони отримують доходи та здійснюють видатки. Документом визначаються види кошторисів, їх складові частини, порядок дій Міністерства фінансів України, розпорядників коштів Державного бюджету, бюджетних установ під час складання, розгляду, затвердження кошторисів.

Попри наявність необхідної нормативної бази з питань планування видатків Державного бюджету України наразі процес складання державних видатків має певні труднощі. Відповідно до Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 р. № 292-р [17], та Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р [18], основні проблеми у сфері планування видатків державного бюджету – це недосконалість програмно-цільового методу (а саме методологічної бази щодо визначення результативних показників бюджетних програм, невідповідність бюджетних програм функціям, завданням та планам діяльності головних розпорядників бюджетних коштів), неповна обізнаність головних розпорядників бюджетних коштів з питань середньострокового бюджетного планування й прогнозування, стратегічного планування, а також недостатня відкритість бюджетного процесу (в тому числі на стадії планування видатків державного бюджету).

Передумовою для розв'язання останньої проблеми стала затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 [19] Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., де серед інших завдань із забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної політики визначено сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проекту Державного бюджету.

Залучення громадськості до участі в плануванні видатків Державного бюджету України також передбачається здійснити за допомогою реалізації Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 92-р [20]. Згідно з документом на веб-порталі “С-data” (офіційному державному інформаційному ресурсі в мережі Інтернет, де наразі оприлюднюється інформація про використання бюджетних коштів), у найближчі три роки буде запроваджено розділ “Бюджет для громадян”, який презентує

туватиме широкому колу громадськості інформацію про державний бюджет, а саме: загальна характеристика видатків державного бюджету з відокремленням тих, що спрямовуються на фінансування соціально значущих заходів, інформація про розподіл видатків за напрямками бюджетної політики та цільовими програмами, інвестиційними проектами, а також показники результатів їх реалізації, інформація та інфографіка про виконання видаткової частини державного бюджету з поясненням різниці між запланованими і фактичними показниками. Очікується, що публікація зазначених матеріалів не тільки надасть доступ громадянам до інформації про публічні кошти на стадії планування, але й забезпечить “можливість зворотного зв’язку та експертного обговорення”, посилить контроль з боку громадськості за процесом планування видатків Державного бюджету України, підвищить ефективність використання бюджетних ресурсів [20].

З огляду на вищезазначене можна стверджувати, що за останні п’ятнадцять років в Україні створено значну систему регулювання процесу планування видатків Державного бюджету України. Законодавчо визначено принципи, методи, організаційні засади планування видатків державного бюджету, функції та повноваження учасників бюджетного процесу, методики й правила розрахунку бюджетних видатків. Крім того, встановлено основні проблеми у сфері планування видатків державного бюджету, а також прийнято декілька документів, націлених на їх розв’язання.

Аналіз існуючої нормативної бази з питань планування видатків Державного бюджету України дозволив визначити акти, які потребують удосконалення, а також документи, які необхідно розробити та затвердити з метою підвищення ефективності складання бюджетних видатків. Пропозиції щодо актуалізації нормативної бази відповідно до окремих завдань Стратегії розвитку системи управління державними фінансами наведено в табл. 1.

Розглянуті в дослідженні нормативні акти з питань планування видатків Державного бюджету України, на нашу думку, можна класифікувати за кількома ознаками.

За **характером дії** вони поділяються на акти, які безпосередньо регулюють процес планування видатків державного бюджету, та акти, спрямовані на удосконалення процесу планування видатків державного бюджету.

До першої групи належать Бюджетний кодекс України, накази Міністерства фінансів України тощо. Другу групу становлять розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання оптимізації кількості бюджетних програм”, “Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами”, “Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”, Указ Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”.

Акти, які регулюють процес планування видатків державного бюджету, доцільно згрупувати за **сферою впливу**. Відповідно до цієї ознаки вказані документи можна поділити на дві групи: *загальні*, які регулюють процес планування видатків державного бюджету в цілому (наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі”), та *спеціальні*, які регулюють окремі питання планування видатків державного бюджету або діяльність конкретних учасників бюджетного процесу на певних етапах планування видатків державного бюджету (наприклад, наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів”).

**Аналіз необхідності актуалізації нормативної бази  
з питань планування видатків державного бюджету**

Завдання Стратегії розвитку системи управління державними фінансами	Пропозиції щодо актуалізації нормативної бази
Удосконалення методологічної бази щодо визначення результативних показників бюджетних програм, зокрема в частині забезпечення кількісного вираження очікуваних результатів виконання бюджетних програм та їх відповідності пріоритетам державної політики	Внесення змін до: – наказу Міністерства фінансів України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм”; – наказу Міністерства фінансів України “Про результативні показники бюджетної програми”
Удосконалення методики розрахунку видатків та надання кредитів з державного бюджету на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди за результатами оцінювання діючої системи середньострокового бюджетного прогнозування	Внесення змін до: – наказу Міністерства фінансів України – “Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів”; – Постанови Кабінету Міністрів України – “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ” (у разі необхідності)
Забезпечення взаємозв’язку процесу планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та бюджетного процесу, спрямування заходів і фінансових ресурсів на досягнення цілей, визначених планами діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, скорочення завдань, програм і проектів, які не є пріоритетними та/або не забезпечені фінансуванням	Внесення змін до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим”
Створення умов для більш широкої участі громадськості в бюджетному процесі	Розроблення та затвердження: – Порядку проведення обов’язкових публічних консультацій у процесі підготовки проекту Державного бюджету; – Плану заходів щодо реалізації Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет”



Використовуючи загальноприйняту класифікацію нормативно-правових документів [21, 364–366], акти, які регулюють процес планування видатків державного бюджету, можна систематизувати за юридичними ознаками. Вищу **юридичну силу** серед актів, які регулюють процес планування видатків державного бюджету, мають Основний закон та Бюджетний кодекс України. Далі за ієрархією йдуть підзаконні нормативні акти – постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів України. За **суб'єктами нормотворчості** зазначені документи поділяються на акти Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, акти Міністерства фінансів України.

Розподіл нормативних актів, що регулюють процес планування видатків державного бюджету, відповідно до наведених ознак подано в табл. 2.

Таблиця 2

**Розподіл нормативних актів, що регулюють процес планування видатків державного бюджету, за основними ознаками**

	Нормативні акти	За характером дії		За юридичною силою	За суб'єктами нормотворчості			
		Загальні	Спеціальні		Законодавчі	Підзаконні нормативні акти	Акти Верховної Ради України	Акти Кабінету Міністрів України
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Конституція України	+		+		+		
2	Бюджетний кодекс України	+		+		+		
3	Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі”	+			+		+	
4	Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів”		+		+			+
5	Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм”		+		+			+

1	2	3	4	5	6	7	8	9
6	Наказ Міністерства фінансів України “Про результативні показники бюджетної програми” (загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетних програм)		+		+			+
7	Наказ Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію”	+			+			+
8	Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету”		+		+			+
9	Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі”		+		+			+
10	Наказ Міністерства фінансів України “Про паспорти бюджетних програм” (Правила складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання)		+		+			+
11	Наказ Міністерства фінансів “Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету” (Інструкція про складання і виконання розпису Державного бюджету України)		+		+			+
12	Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ”		+		+		+	
	<b>РАЗОМ</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

\*Умовні позначення: “+” – приналежність нормативного акта до відповідної групи згідно з визначеними класифікацією ознаками.

Акти, спрямовані на удосконалення процесу планування видатків державного бюджету, як і будь-які інші нормативні документи, також можна охарактеризувати за юридичними ознаками, проте, зважаючи на їх незначну кількість (чотири), пропонувати окрему класифікацію, на нашу думку, недоцільно.

Запропоновану класифікацію нормативних актів з питань планування видатків державного бюджету в загальному вигляді зображено на рис. 1.

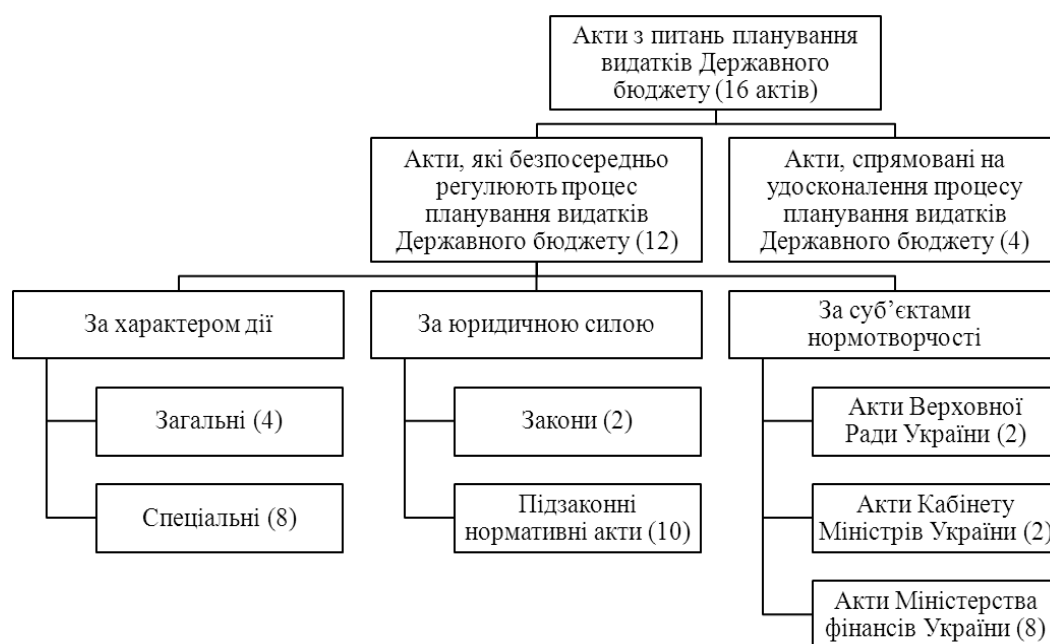


Рис. 1. Класифікація нормативних актів з питань планування видатків Державного бюджету України

Вважаємо, що запропонована класифікація нормативних документів дозволить більш ефективно організувати документаційне забезпечення правового регулювання процесу планування видатків державного бюджету.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** В результаті проведеного дослідження проаналізовано нормативні засади планування видатків Державного бюджету України. Реалізована мета статті дає змогу отримати такі результати:

- 1) схарактеризовано нормативні акти, які визначають принципи, метод, організаційні засади планування видатків державного бюджету, функції та повноваження учасників бюджетного процесу, методики та правила розрахунку бюджетних видатків;
- 2) розглянуто юридичні акти, які встановлюють основні проблеми у сфері планування видатків державного бюджету, а також нормативні документи, спрямовані на розв'язання окремих з них;
- 3) встановлено необхідність актуалізації нормативної бази з питань планування видатків державного бюджету. Визначено нормативні акти, які потребують удосконалення, а також документи, які необхідно розробити та затвердити з метою підвищення ефективності складання бюджетних видатків;
- 4) запропоновано класифікацію нормативних актів з питань планування видатків державного бюджету за чотирма ознаками – характером дії, сферою впливу, юридичною силою та суб'єктами нормотворчості.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Федчук С. І. Правове регулювання програмно-цільового методу у бюджетному процесі: досягнення та перспективи / С. І. Федчук // Фінансове право. – 2012. – № 1 (19). – С. 31–34.
4. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1538-2002>
5. Корнієнко Н. М. Аналіз системи планування бюджетних видатків в Україні / Н. М. Корнієнко // БІЗНЕСІНФОРМ. – 2013. – № 4. – С. 389–393.
6. Ярошенко Ф. О. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс] / Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв. – К. : Міністерство фінансів України, УДУФМТ, 2010. – 592 с. – Режим доступу : [http://www.e-reading.club/chapter.php/1002290/92/Byudzhetniy\\_Kodeks\\_Ukraini.html](http://www.e-reading.club/chapter.php/1002290/92/Byudzhetniy_Kodeks_Ukraini.html)
7. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 06.06.2012 р. № 687. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12>
8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608. – Режим доступу : [http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=356637](http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=356637)
9. Про результативні показники бюджетної програми [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 р. № 1536. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10/paran15#n15>
10. Про бюджетну класифікацію [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>
11. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12/page>
12. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 р. № 574. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0003-02>
13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим [Електронний ресурс] : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 25.07.2012 р. № 869. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2ae451f3-5935-4663-b82a-1dcc985045e2&title=NakazMinekonomrozvitkuVid25-07-2012-869-proZatverdzhenniaMetodichnikhRekomendatsiiSchodoRozroblenniaPlanivDialnosti>

GolovnikhRozporiadnikivBiudzhetnikhKoshtiv-zaBiudzhetnimiPriznachenniamiViznachenimi ZakonomProDerzhavniBiudzhетUkrainiNaVidpovidniiBiudzhетniiPeriodNaPlanoviiTaDvaBiudzhетniPeriodiSchoNastaiutZaPlanovim

14. Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>

15. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 р. № 57. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02>

16. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п>

17. Питання оптимізації кількості бюджетних програм [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.04.2011 р. № 292-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/292-2011-р>

18. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-р/page>

19. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

20. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Прозорий бюджет” [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 92-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-р>

21. Скакун О. Ф. Теорія права і держави / Скакун О. Ф. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ. – 2010. – 520 с.

**А. М. Жук**, аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

## ГОЛОВНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Досліджено сутність поняття “державна регіональна політика”, визначено її головні пріоритети в умовах реформування в Україні. Доведено, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі встановлює нові важелі у реалізації потенціалу кожного з регіонів країни і держави в цілому, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.*

*Ключові слова: регіон; державна регіональна політика; концепція; стратегія; пріоритети.*

*The essence of the concept of “state regional policy” and identifies the key priorities in terms of reforms in Ukraine. Proved that the reform of local government and territorial organization of power in Ukraine at the present stage sets new priorities for the realization of the potential of each region of the country and the state in general terms of sustainable development based on unity and integrity of the state territory, the combination of centralization and decentralization in the exercise of state power.*

*Key words: region; state regional policy; concept; strategy; priorities.*

**Постановка проблеми.** У нове тисячоліття Україна вступила з практично незміненою регіональною політикою зразка Української Радянської Соціалістичної Республіки, за якої регіони, з позиції державного управління, розглядалися як суб'єкти соціально-економічних відносин. Водночас світовий досвід свідчить, що регіони слід розглядати як об'єкти державної регіональної політики. У даному контексті стає зрозумілим, що без однозначного трактування терміна “регіональна політика” знайти межу у визначенні українського регіону як об'єкта державної регіональної політики або як суб'єкта соціально-економічних відносин неможливо.

Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зумовлено рядом внутрішніх і зовнішніх факторів, а саме: інтереси людини, потреби громади, різних рівнів публічної влади, а також євроінтеграційний курс України, який вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі встановлює нові пріоритети для реалізації потенціалу кожного з регіонів країни, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.

© А. М. Жук, 2016

Регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема право на місцеве (регіональне) самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню різних аспектів державного управління територіальним розвитком присвячені праці вітчизняних учених: В. Авер'янова, С. Бандури, В. Бакуменка, В. Вакуленка, І. Грицяка, М. Долішніго, Т. Іванової, В. Колтун, В. Куйбіди, О. Лебединської, В. Мамонової, Ю. Шарова та ін.

Окремі положення щодо проблеми державного управління регіональним розвитком висвітлювали у своїх наукових працях такі вітчизняні вчені і практики, як О. Бердана, М. Бутко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Дьомін, В. Керецман, М. Лендшел, В. Лісничий, О. Радченко, А. Сергунін та ін.

Останніми роками термін "регіональна політика" міцно закріпився в лексиконі як науковців у галузях економічних і суспільних наук, так і представників державного управління. Необхідність регіональної політики впливає з територіальної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за показниками і завданнями їхнього розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті. Однак аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у тлумаченні як змісту державної регіональної політики, так і її пріоритетів.

**Мета статті** – дослідження сутності поняття державна регіональна політика та визначення її пріоритетів в умовах реформування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Науковець Е. Алаєв у своєму понятійно-термінологічному словнику визначив регіональну політику як "сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язану з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою". До питань регіональної політики вчений залучив такі напрями, як: співвідношення і взаємодія рушійних сил територіального розвитку (всі сектори національної економіки, внутрішні й зовнішні чинники та засоби); співвідношення загальнодержавного та регіонального аспектів розвитку, рівнів управління економікою (ступінь територіальної автономії, централізації планування й управління); ставлення до завдання підйому економіки відсталих та освоєння нових районів і ресурсів; національно-етнічних питань (в умовах багатонаціональної країни); демографічної, аграрної політики, урбанізації та інших заходів державної влади [1, 34].

У розумінні регіональної політики економічний аспект переважно домінує над іншими компонентами, відповідно до чого поняття "регіональна політика" і "регіональна економічна політика" часто вживають як синоніми. Наприклад, М. Кноглер та О. Секарев його розуміють як "сукупність заходів, спрямованих на усунення відмінностей в економічній дієздатності та життєвому рівні, наявних між територіально відокремленими частинами країни" [2, 11].

На думку С. Романюка, це систематизований вплив на регіони центрального уряду, а також на його територіальні підрозділи. Таку позицію вчений аргументує тим, що "навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі" [3, 168]. На наш погляд, такий підхід звужує поняття регіональної політики, зводить її лише до економічних функцій, які, безперечно, важливі у розвитку адміністративно-територіальних одиниць, однак регіональні процеси – значно багатогранніші. Тому у методологічному аспекті ототож-

нювати поняття “регіональна економічна політика” і “регіональна політика” некоректно, бо перша не охоплює всього спектра управлінської діяльності держави.

На необхідності розглядати регіональну політику держави у контексті глобалізації наголошують В. Семиноженко та Б. Данилишин, які визначають її як “діяльність держави, спрямовану на адміністративно-економічну оптимізацію територіальної структури країни та відносин між центром і регіонами з метою забезпечення їх збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання внутрішніх і зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації економіки. Жодна країна у світі не здійснює нині свою регіональну політику без урахування потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб’єктами й об’єктами дедалі більше стають регіони” [4, 17].

О. Ю. Бобровська зазначає, що “погіршення економічної динаміки і поява кризових явищ у соціально-економічній сфері обумовлює гостру необхідність створення умов для адекватних змін, спрямованих на підвищення ролі й формування управлінської поведінки органів місцевої влади у забезпеченні збалансованості соціально-економічного середовища територій, підвищення їх впливу і рівня відповідальності за процеси їх розвитку. Суперечність між необхідністю переходу до нових форм управління і недостатньою спроможністю влади до конструктивного впливу та функціональної перебудови процесів управління підсистемами міст потребує використання нових науково-методичних підходів до інструментів управління” [5].

Таким чином, під державною регіональною політикою, як правило, розуміють сферу діяльності з управління політичним, економічним і екологічним розвитком країни у територіальному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Об’єктивною передумовою такої політики є структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах, які мають враховуватись під час розроблення та впровадження стратегій подальшого розвитку регіонів і держави в цілому.

У Концепції державної регіональної політики, затвердженій у 2001 р., сформульована головна мета, яка полягає у створенні умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищенні рівня життя населення, забезпеченні додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також у поглибленні процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу територій, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. було зацентовано увагу на створенні умов, які дадуть змогу територіям повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики й основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на їх досягнення, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, що спрямовані на територіальний розвиток. Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки, і завершенням строку реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001.

За умови обмеженості фінансових ресурсів, які Кабінет Міністрів України може спрямувати на розвиток територій, необхідно визначити пріоритети розподілу ресурсів та сконцентрувати їх на тих заходах і територіях, які можуть забезпечити найвищий



результат у найкоротший строк і матимуть довготривалий, комплексний вплив на розвиток не лише даної території, але й сусідніх регіонів.

Отже, заходи, спрямовані на концентрацію ресурсів на певних територіях, слід здійснювати разом із тими заходами, які націлені на підвищення ролі “точок зростання” прилеглих до них територій, для поширення їх на ще більшу територію позитивного впливу [7].

За результатами ґрунтовного аналізу основних тенденцій соціально-економічного розвитку регіонів протягом останніх 20 років і проблем, що існують у сфері регіональної політики, визначаються цілі (пріоритети) державної регіональної політики до 2020 р. Отже, пріоритетами державної регіональної політики на період до 2020 р. визначено:

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку [7].

Нині державна регіональна політика в Україні як ніколи вимагає координації її цілей та заходів із пріоритетами галузевих політик. Зокрема, це стосується таких сфер, як транспорт та інфраструктура; економічний розвиток та інвестиції; підприємництво і регуляторне середовище; конкурентна політика; ринок праці; освіта і наука; інноваційна діяльність.

Питання ефективності здійснення заходів у рамках реалізації Стратегії неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фіскальної децентралізації, розвитку та стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування тощо [7].

Ці засади державної регіональної політики в Україні знайшли своє законодавче відображення на початку 2015 р. з прийняттям Верховною Радою України Закону України “Про засади державної регіональної політики”, адже регіональна політика – один із найскладніших напрямів державної політики будь-якої держави. Основна проблема в цьому питанні – це те, що забезпечення економічного розвитку регіону залежить не тільки від розробки нормативного-правових основ і загальнодержавних планів, але й від налагодження спільного функціонування як публічних органів, так і приватних структур.

Із часом цілі та пріоритети регіональної політики змінились і стали багатограннішими. Виникли нові моделі регіональної політики і нові принципи, що орієнтуються на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями й гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами.

У Законі України “Про засади державної регіональної політики”, який було прийнято 5 лютого 2015 р., зазначено, що “державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності” [8, 1].

У цьому Законі чітко визначена мета державної регіональної політики, а саме “створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання” [8, 2].

У Законі України “Про засади державної регіональної політики” сформульовано також основні пріоритети державної регіональної політики [8, 6]:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо розв’язання проблем;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом урахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;

8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

Отже, роль регіональної політики як однієї з важливих складових у системі державної політики зростає, так само зростає й глибина залучення регіональних і місцевих суб’єктів до вироблення та реалізації цієї політики. Централізований підхід до регіональної політики у сучасних умовах є непродуктивним і не дає змоги повною мірою розкрити можливості всіх регіонів. Зазвичай, існують менш розвинені регіони та “локомотиви зростання”. В Україні, за наявності значних просторових економічних і соціальних диспропорцій, існує феномен невідповідності між економічною потужністю регіону та його показниками соціального благополуччя і якості життя. Нині критично важливо переосмислити суть державної регіональної політики як скоординованих у просторі секторальних політик, із метою забезпечення єдності всієї державної території, вирівнювання диспропорцій у регіональному розвитку для гарантування належної якості життя людини, незалежно від місця її проживання.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Державна регіональна політика є складовою внутрішньої політики держави, яка спрямована на посилення конкурентоспроможності регіонів і держави в цілому, підвищення рівня добробуту населення та сприяння інтегрованості її простору. На відміну від галузевих політик, вона має орієнтуватися на просторовий ефект певних політичних дій і заходів, програм і бюджетів, тому Державна регіональна політика – це політика синергії, яка за правильного визначення пріоритетів, планування й реалізації забезпечить ефект набагато вищий, ніж ефект від суми окремих заходів галузевих політик.

**Список використаних джерел:**

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география : понятийно терминологический словарь / Алаев Э. Б. – М. : Мысль, 1983. – 189 с.
2. Кноглер М. Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Секарев // Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 65.
3. Романюк С. А. Про основні завдання реалізації регіональної політики в Україні / С. А. Романюк // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 168–171.
4. Данилишин Б. М. Новий регіоналізм / Б. М. Данилишин, В. П. Семиноженко. – К. : Наукова думка, 2005. – 193 с.
5. Бобровська О. Ю. Механізми управління економічним розвитком регіонів [Електронний ресурс] / Бобровська О. Ю. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2015-3/doc/2/01.pdf>
6. Концепція державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
8. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>



УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)

**І. Парубчак**, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького  
**Я. Голось**, магістр-інженер, викладач Вищої школи міжнародних відносин і суспільної комунікації

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ  
КАРПАТСЬКОГО ЄВРОРЕГІОНУ В ТРАНСКОРДОННИХ ВІДНОСИНАХ  
УКРАЇНА–ПОЛЬЩА**

*Досліджено значення транскордонного співробітництва у формуванні та розвитку ринку екологічних послуг, тенденції розвитку даного ринку у певних євро регіонах України. Окреслено основні проблеми формування та розвитку регіонального ринку екологічних послуг у прикордонних регіонах. Визначено, що Україна є стороною багатьох двосторонніх угод. Більшість цих угод має рамковий характер. Вважаємо їх належним підґрунтям для подальшого поглиблення співпраці. З'ясовано, що зазначені угоди дають змогу визначити шляхи трансформації з тієї чи іншої екологічної проблематики.*

*Ключові слова: сталий розвиток; Карпатський регіон; транскордонне співробітництво; європейська інтеграція; механізм реалізації сталого розвитку.*

© **І. Парубчак, Я. Голось, 2016**

*Made the analysis of the environmental and economic problems of the Carpathian region. Consider environmental and economic mechanisms for the implementation of sustainable development of the Carpathian region in the context of Ukraine's European integration policy. In this work analyzes the results of cooperation between participation countries in the Carpathian Euroregion, on this basis proposed the new mechanisms to solve existing problems and promote integration processes to the east.*

*Key words: sustainable development; Carpathian region; cross-border cooperation; European integration; implementation mechanism of sustainable development.*

**Постановка проблеми.** Двостороннє співробітництво в екологічній сфері сприяє реалізації державної екологічної політики на міжнародному рівні, створює сприятливу атмосферу взаємовідносин із сусідніми й віддаленими країнами як у частині реалізації завдань, що впливають у зв'язку із загостренням глобальних екологічних проблем, так і в контексті розвитку регіональних процесів і можливого транскордонного впливу негативних явищ природного й техногенного характеру.

Транскордонне співробітництво України в екологічній галузі сприяє розвитку діяльності суб'єктів господарювання. В рамках міждержавної співпраці особливу увагу слід приділяти формуванню та розвитку ринку екологічних послуг. Цей ринок значно посилить відповідальність суб'єктів господарювання під час розв'язання екологічних проблем у прикордонних регіонах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Фундаментальні дослідження теоретико-методологічних і практичних аспектів розвитку транскордонного співробітництва наведено в працях С. Вдовенко, І. Граница, Н. Мікули, В. Пили, Т. Терещенка, О. Чмир, В. Шевченко та багатьох інших учених [1, 23]. У їхніх наукових працях відображено певні аспекти діяльності єврорегіонів, удосконалення організаційно-економічних механізмів транскордонного співробітництва, визначення пріоритетних напрямів розвитку прикордонних регіонів тощо.

Різні аспекти формування та розвитку ринку екологічних товарів і послуг в Україні дослідили О. Веклич, А. Вічевич, А. Дідович, С. Ілляшенко, Ю. Навроцький, О. Прокопенко, О. Фомичева, В. Шевчук [2, 23]. Проте питання особливостей формування та розвитку ринку екологічних послуг в умовах транскордонного співробітництва певною мірою залишилося поза увагою вчених, тому потребує поглибленого дослідження.

У вітчизняній і зарубіжній літературі питанням транскордонного співробітництва України й Польщі в екологічній сфері приділено недостатньо уваги. Особливості розвитку двосторонньої екологічної співпраці цих держав вивчали такі науковці, як Б. Андрушків, О. Знахоренко, М. Зюльковські, О. Ляшев, О. Лютак, В. Помикало та інші [3, 13]. Аналіз останніх публікацій показує, що проблема співробітництва України та Польщі ще недостатньо розкрита, оскільки вчені ще не дослідили всі напрями й форми співробітництва цих країн у сфері екології.

**Мета статті** – визначити значення транскордонного співробітництва у формуванні та розвитку ринку екологічних послуг в Україні, що створені за участю областей України, мають значні перспективи для розвитку міжрегіонального ринку.

**Виклад основного матеріалу.** Серед напрямів міжнародного співробітництва у рамках Карпатського Єврорегіону є забезпечення екологічної безпеки шляхом формування та розвитку сфери послуг в екологічній галузі. Учасники цього Єврорегіону нині особливо зацікавлені у розв'язанні комплексних екологічних проблем, зокрема ресурсного менеджменту, управління відходами, екологічного моніторингу.

Двосторонні угоди передбачають такі основні напрями співробітництва в екологічній сфері:

- вжиття узгоджених заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу глобальних змін природного середовища і клімату на економіку й людину;
- взаємне оперативне інформування про загрозу значного транскордонного забруднення території однієї зі сторін та прогнози його поширення;
- організація екологічної освіти та виховання населення;
- інформаційний обмін у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- гармонізація екологічного законодавства, нормативно-правового регулювання охорони навколишнього природного середовища та природокористування;
- удосконалення економічного механізму управління якістю довкілля та природокористуванням [4, 8].

Така співпраця – дуже важлива передумова під час формування ринку екологічних послуг. Його основні елементи: виготовлення, встановлення і експлуатація екологічно безпечних технологій та обладнання; переробка, транспортування й захоронення відходів; виробництво екологічно чистих продуктів; екологічний аудит і екологічна експертиза; екологічне страхування й кредитування; ліцензування природоохоронної діяльності тощо [5, 23]. Важливою метою української екологічної співпраці з країнами – членами Карпатського Єврорегіону може стати активна участь у розвитку належної системи управління екологічно чистим виробництвом.

Ця участь має сприяти покращанню стану довкілля в тих областях, які з української сторони належать до Карпатського Єврорегіону, а також профілактиці глобальних екологічних проблем виробничої сфери, пов'язаних із навколишнім середовищем [6, 34]. Діяльність єврорегіону дала змогу залучити досить значні кошти міжнародної технічної допомоги. Їх було витрачено в тому числі й на програми захисту навколишнього середовища. Це сприяло розвитку певних різновидів екологічних послуг у цьому регіоні. У рамках поточної діяльності єврорегіону триває належна робота щодо реалізації трьох великомасштабних українсько-румунсько-молдовських проектів.

У решті єврорегіонів України також реалізовується низка екологічних програм, які сприяють формуванню регіонального ринку екологічних послуг. Основні послуги на екологічному ринку даного Єврорегіону: моніторинг повітря та водних ресурсів, екологічний туризм, проведення екологічних експертиз господарської діяльності, інвентаризація джерел забруднення, надання консультацій із питань попередження забруднень і нелегального переміщення відходів.

Важливе значення у розвитку регіонального ринку екологічних послуг мають інвестиції в дану сферу. Незначна забрудненість регіону, а також прикордонне положення підвищують інвестиційну привабливість. Зважаючи на значну площу природоохоронних територій, тому і вищий рівень охорони навколишнього середовища, розвиток сфери екологічних послуг є перспективним у регіоні [7, 3]. Основні перешкоди формування та розвитку регіонального ринку екологічних послуг у прикордонному регіоні:

- нерозвиненість вітчизняної інституційно-правової бази щодо розвитку екологічного співробітництва між країнами, обмеженість ініціатив місцевих громад щодо участі в ньому;
- недостатня кількість фахівців у сфері надання екологічних послуг;
- відсутність зарубіжних інвестицій із країн, в яких розвинений ринок екологічних товарів і послуг;
- недостатнє залучення бізнесових структур регіону в реалізацію екологічних проектів.

Перспективні напрями розвитку ринку екологічних послуг у межах Єврорегіону:

- участь єврорегіону в проектах ЄС із метою залучення додаткового фінансування для розширення надання певних різновидів екологічних послуг;
- активізація співпраці щодо реалізації екологічних товарів і послуг між країнами з метою розв'язання наявних екологічних проблем;
- створення спільної системи охорони прикордонного навколишнього природного середовища із сусідніми країнами;
- підвищення конкурентоспроможності прикордонного регіону.

Активізація транскордонного співробітництва в екологічній сфері сприяє покращанню стану довкілля та забезпечує певний рівень екологічної безпеки. Проте регіональні ринки екологічних послуг в Україні нерозвинені й перебувають тільки на стадії формування, але мають значні перспективи для подальшого розвитку.

Робота в даному напрямі виконується у межах програм транскордонного співробітництва чи урядових наказів. Приватні підприємці наразі не зацікавлені у власній діяльності в екологічній сфері [8, 13]. Серед екологічних послуг розвивається управління водними ресурсами, відходами й екологічний туризм, усі інші їх різновиди перебувають на стадії формування.

Отже, передумови формування та розвитку ринку екологічних послуг – розвиток екологічного транскордонного співробітництва, залучення зарубіжних підприємств, що працюють у цій сфері, обмін досвідом у веденні екологічного менеджменту тощо. В подальших наукових дослідженнях щодо розвитку ринку екологічних послуг слід зосередити увагу на аналізі діючого ринку екологічних послуг в Україні, вивченні досвіду формування екологічного ринку в зарубіжних країнах, а також детальному аналізі фактичних затрат під час реалізації проектів, пов'язаних із розвитком даного ринку.

Основні завдання, які розв'язувалися в процесі дослідження:

- вивчити основні напрями співпраці між Польщею та Україною в екологічній сфері;
- установити сильні та слабкі сторони розвитку транскордонного співробітництва;
- розглянути можливості й загрози екологічній співпраці; визначити її ознаки;
- проаналізувати програми та проекти, які реалізуються в межах транскордонного співробітництва між Польщею й Україною;
- визначити пріоритети співпраці у цій сфері [9, 23].

У сфері охорони навколишнього середовища центр ваги припадає на гарантування заходів двосторонньої екологічної безпеки. Основні питання, що вирішуються в межах співпраці сусідніх країн за допомогою екологічних програм і проектів:

- моніторинг; розроблення принципів і процедур проведення екологічних експертиз господарської діяльності;
- зниження транскордонного перенесення речовин, які забруднюють атмосферу;
- здійснення інвентаризації джерел забруднення; проведення серії консультацій із питань попередження надзвичайних забруднень і загрози навколишньому середовищу внаслідок аварійних ситуацій тощо [10, 18].

Належне співробітництво сусідніх країн в екологічній сфері сприяє не тільки покращанню стану довкілля, але й зумовлює створення належних умов для подальшої співпраці. Сильні сторони розвитку транскордонного співробітництва в екологічній сфері: велика площа зон навколишнього середовища, що охороняється; низький рівень забруднення довкілля, великі можливості для розвитку туризму, біорізноманітність флори й фауни. Негативно на це співробітництво впливає той фактор, що в межах прикордонних областей із боку України існує недостатній захист проти забруднення повітря й концентрації їхніх викидів [11, 34].

Найвні фактори розвитку транскордонного співробітництва зумовлюють низку можливостей транскордонної екологічної взаємодії, а саме: співпрацю щодо транскордонних територій, які охороняються, розвиток нових технологій у сфері охорони навколишнього середовища спільно з науковими інститутами. Проте існують загрози, які негативно впливають на екологічне співробітництво сусідніх держав, серед них – низькі інвестиції в довкілля, забруднення річок та озер, високі видатки, пов'язані з підтримкою стану унікальної природи й навколишнього середовища [12, 87].

Стан довкілля залежить значною мірою від витрат на його охорону та покращання. Ще один важливий момент – те, що в Польщі з бюджету надходить значно більша частка коштів на охорону навколишнього середовища – приблизно половина, проти однієї п'ятої в Україні [13, 34]. Ця ситуація вимагає спільних зусиль із боку країн-сусідів для покращання стану довкілля прикордонних регіонів за допомогою реалізації низки програм і проектів в екологічній галузі.

За час упровадження проекту досягнуто таких результатів:

- завершено підготовку дослідження з питань регіональної політики і стратегій у галузі охорони довкілля. В документі висвітлено аспекти забезпечення населення партнерських регіонів якісним довкіллям, збереження природних багатств для наступних поколінь, удосконалення економічної діяльності;

- проведено семінари, тренінги й навчальні візити, присвячені вивченню наявних засобів реалізації природоохоронної політики, а також питанням упровадження норм ЄС у сфері охорони ресурсів на регіональному рівні;

- здійснено порівняльний аналіз законодавства у сфері охорони довкілля та менеджменту ресурсів в Україні, Польщі й Франції;

- розроблено карту навколишнього середовища, на якій відображено найвразливіші щодо екології місця і території;

- створено обсерваторію навколишнього середовища – консультативний орган, що з'ясовує проблемні питання, знаходить оптимальні рішення щодо їх урегулювання.

Завдяки проекту завершено підготовку дослідження з питань регіональної політики і стратегій у галузі охорони навколишнього середовища, виявлено аспекти забезпечення населення, а також туристів якісним довкіллям, збереження природних багатств для наступних поколінь, удосконалення економічного становища [14, 54]. До його виконання залучено провідних експертів із країн Європейського Союзу й України. 2010 р. розроблено Регіональну екологічну програму “Екологія-2010”, її пріоритетні завдання та невідкладні природоохоронні заходи: реконструкція й будівництво мереж каналізації, очисних споруд; спорудження сучасних полігонів для зберігання твердих побутових відходів; упровадження ґрунтозахисної системи землеробства; розроблення та реалізація програми розвитку мінерально-сировинної бази; раціональне використання й охорона надр; розширення мережі природно-заповідного фонду [15, 65].

Слід зазначити, що 28 жовтня 2011 р. у Києві було підписано Угоду між урядами України, Білорусі, Польщі про створення транскордонного біосферного резервату “Західне Полісся”. Документ передбачає створення Координаційної ради резервату, розроблення й утілення спільних програм з охорони біологічного та ландшафтного різноманіття й сталого розвитку території, проведення тристоронніх наукових досліджень. Також планується, що співробітники резервату проводитимуть моніторинг навколишнього природного середовища, зокрема водно-болотних угідь, які особливо гостро реагують на глобальне потепління клімату [16, 83].

Щодо співпраці України та Польщі у сфері екології, то передусім слід упроваджувати в екологічних програмах і проектах пріоритетні цілі й завдання, пов'язані з:

- нівелюванням негативного впливу господарювання на екосистеми, а також інших шкідливих антропогенних і соціально-економічних чинників;
- мінімізацією чутливості місцевості до кліматичних змін;
- нівелюванням негативного впливу наявності великих міст і пов'язаного із цим надмірного туристського руху;
- ефективним використанням законодавчих засобів;
- підвищенням ефективності просторового планування;
- інтенсифікацією пропагування району Полісся;
- зміцненням матеріальної бази;
- підвищенням ефективності використання туристичних рекреаційних ресурсів й об'єктів історико-культурної спадщини;
- будівництвом спільної політики в галузі охорони довкілля [17, 23].

В умовах глобалізації та регіоналізації світової економіки зростає роль регіонів держав щодо розв'язання проблем навколишнього середовища через механізми регіональної співпраці. Рівень економічного розвитку прикордонних регіонів України й Польщі залежить від комплексу причин, серед яких важливий екологічний фактор, що визначає стан здоров'я та якість життя громадян. На сучасному етапі співробітництва України й Польщі в екологічній галузі виникли певні проблеми, пов'язані з охороною навколишнього середовища прикордонних територій цих країн.

Їх розв'язання стає можливим за реалізації спільних екологічних проектів і програм, залученні фінансових ресурсів обох країн та європейських структур [18, 92]. Розвиток транскордонного співробітництва України й Польщі в екологічній галузі потребує активізації. Вважаємо, що в подальших дослідженнях перспективним убачається комплексне вивчення питань, пов'язаних з організацією та координацією польсько-української співпраці у сфері екології.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Поглиблення транскордонної співпраці – пріоритетний напрям державної та регіональної політики як України, так і Польщі, який здатний забезпечити сталий соціально-економічний розвиток. Важливість реалізації екологічного напрямку транскордонного співробітництва пов'язана з тим, що для прикордонних територій досить вагома проблема запобігання транскордонним забрудненням, які виникають унаслідок перенесення забруднювальних речовин і територію суміжних держав повітряними масами й транскордонним стоком води, а також транскордонного перевезення небезпечних відходів.

Тож питання щодо охорони навколишнього середовища на прикордонних територіях України й Польщі – одна з ключових сфер транскордонного співробітництва сусідніх країн, адже покращання якості довкілля сприяє покращанню рівня життя населення, підвищенню туристичної й інвестиційної привабливості території. Досягнення цієї цілі забезпечується за допомогою проектів і програм, спрямованих на екологічну інфраструктуру, а також через посилення транскордонного співробітництва у сфері охорони довкілля. Дослідження проблем та особливостей двосторонньої співпраці між Польщею й Україною на сучасному етапі надзвичайно важливе та потребує належної уваги кожної зі співпрацюючих сторін.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дейнека О. І. Кластери та конкурентоспроможність прикордонних територій / О. І. Дейнека, В. В. Демченко // Регіональна економіка. – 2008. – № 2. – С. 276–279.
2. Генціаж Я. Інституційні механізми регіонального розвитку України: шлях до майбутнього / Я. Генціаж, М. Гнидюк // Збірник наукових праць УАДУ. – 2002. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 66–73.



3. Білорусь, Україна і Польща створюють транскордонний біосферний резерват [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://popschool.at.ua/news/bilorus\\_ukrajina\\_i\\_polshha\\_stvorjuyut\\_trankordonnij\\_biosfernij\\_rezervat/2011-03-27-337](http://popschool.at.ua/news/bilorus_ukrajina_i_polshha_stvorjuyut_trankordonnij_biosfernij_rezervat/2011-03-27-337)

4. Знахоренко О. Стратегічне партнерство в українсько-польських відносинах: державно-політичний та військовий аспекти / О. Знахоренко // Людина і політика. – 2004. – № 3. – С. 29–40.

5. Єврорегіон Буг стане Екорегіоном Буг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.voladm.gov.ua/news.php?id=384&today=2005.07.13ukr>

6. Загайний В. Стан інфраструктури, яка забезпечує охорону навколишнього середовища, з особливим урахуванням охорони водних ресурсів. Можливості співпраці органів самоврядування Польщі та України [Електронний ресурс] / Загайний В. – Режим доступу : [http://cstei.lviv.ua/upload/pub/1325192072\\_39.pdf](http://cstei.lviv.ua/upload/pub/1325192072_39.pdf)

7. Загородній А. Г. Стратегічні напрями розвитку міжнародного співробітництва НАН України [Електронний ресурс] / Загородній А. Г. – Режим доступу : [http://popschool.at.ua/news/bilorus\\_ukrajina\\_i\\_polshha\\_stvorjuyut\\_trankordonnij\\_biosfernij\\_rezervat/2011-03-27-337](http://popschool.at.ua/news/bilorus_ukrajina_i_polshha_stvorjuyut_trankordonnij_biosfernij_rezervat/2011-03-27-337)

8. Зюлковські М. Польсько-українські взаємини як складова архітектури сучасної Європи / М. Зюлковські // Віче. – 2008. – № 6. – С. 72–74.

9. Лугова О. А. Фінансові аспекти активізації розвитку транскордонного співробітництва Єврорегіону “Буг” [Електронний ресурс] / О. А. Лугова, С. В. Науменко. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/2011\\_4.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/2011_4.pdf)

10. Діденко О. А. Розвиток кластерних систем як засіб конкурентоспроможності національної економіки / О. А. Діденко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – № 1.

11. Герасимчук З. В. Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону : монографія / З. В. Герасимчук, І. М. Вахович. – Луцьк : Вид-во ЛДТУ, 2002. – 248 с.

12. Буглай Н. М. Особливості функціонування українсько-польсько-білоруського єврорегіону “Буг” в контексті реалізації євроінтеграційних планів України [Електронний ресурс] / Буглай Н. М. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/2009\\_19/Gileya19/I7.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/2009_19/Gileya19/I7.pdf)

13. Баян А. В. Форми та механізми активізації єврорегіонального транскордонного співробітництва України та держав Центральної Європи / А. В. Баян // Науковий Вісник УжНУ. Серія “Економіка”. – 2005. – Вип. 7. – С. 80–88.

14. Копачинська Г. В. Особливості транскордонного польсько-українського співробітництва в екологічній сфері [Електронний ресурс] / Г. В. Копачинська, Р. І. Коцан. – Режим доступу : <http://ukrpolnauka.wordpress.com/2011/10/25/63>

15. Лютак О. М. Конкурентоспроможність прикордонних регіонів в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України / О. М. Лютак // Збірник наукових праць ЛНТУ. Серія “Економічна історія та економічна теорія”. – 2009. – Вип. 6 (23). – Ч. 2. – С. 1–15.

16. Оцінка виконання Планів дій Європейської політики сусідства. Виконання плану дій Україна – ЄС: довідка та сталий розвиток / за ред. Н. Андрусевич. – Львів, 2009. – 104 с.

17. Ляшев О. Україна – Польща: спільність долі / О. Ляшев // День. – 2000. – 18 січня. – С. 4–14.

18. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

**Д. Ю. Полковниченко**, кандидат наук  
з державного управління, начальник  
навчальної пожежно-рятувальної частини  
Національного університету цивільного  
захисту України

### **ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ ТА БЕЗПЕКИ: ОСОБЛИВОСТІ УХВАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

*Систематизовано етапи ухвалення державноуправлінських рішень щодо територіального розвитку в умовах надзвичайної ситуації (далі – НС) та безпеки. Визначено особливості побудови системи державного управління у контексті безпеки. Досліджено основні типи та методи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (реактивний і превентивний). Визначено тип надзвичайного державного управління в Україні. Запропоновано спрощену схему ухвалення державноуправлінських рішень щодо територіального розвитку в умовах НС.*

*Ключові слова: державне управління; система; безпека; надзвичайні ситуації.*

*It was systematized the stage approval of state administrative decisions regarding territorial development in terms of security and emergency situations (hereinafter – ES). It was defined the features of public administration in the context of security. The basic types and methods of public administration in emergency situations (reactive and proactive) have been investigated. It was determined the type of emergency public administration in Ukraine. It was proposed the a simplified diagram of the adoption of the state administrative decisions regarding territorial development in terms of ES.*

*Key words: public administration; system, security; emergency situations.*

**Постановка проблеми.** Державне управління розвитком територій в умовах НС залежить не лише від ресурсного забезпечення, але й від “якості” державноуправлінської діяльності. Її основним показником є здатність і можливість приймати адекватні рішення в умовах небезпеки, ситуації невизначеності. Все це зумовлює необхідність детальнішого дослідження особливостей прийняття таких рішень з метою забезпечення системи безпеки України та її регіонів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-методологічні аспекти державного управління в умовах НС досліджували такі вчені, як С. Андреев, О. Барило, А. Белоусов, П. Волянський, С. Домбровська, О. Мельниченко, А. Ромін, В. Садковий, І. Шпильовий та ін. Незважаючи на досить докладний розгляд цими науковцями проблем, пов’язаних із соціально-економічним розвитком територій і забезпеченням безпечного їх функціонування, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання нейтралізації впливу НС на соціально-економічні та політичні процеси та механізм удосконалення прийняття державноуправлінських рішень щодо забезпечення територіального розвитку за умови надзвичайних ситуацій.

© Д. Ю. Полковниченко, 2016

**Мета статті** – визначення особливостей прийняття державноуправлінських рішень щодо забезпечення територіального розвитку в умовах НС і безпеки, а також шляхів удосконалення процесу ухвалення таких рішень.

**Виклад основного матеріалу.** Державноуправлінські рішення в умовах НС мають відповідати вимогам своєчасності, обґрунтованості й однозначності розуміння виконавцями, а також категоричності їх реалізації. Приймаючи такі рішення в умовах НС, слід урахувати такі основні суперечності між: 1) складністю оцінювання ситуації та ухвалення оперативних рішень і практично нульовими ресурсами часу для прийняття і реалізації управлінських рішень; 2) еволюцією в напрямі все більшої спеціалізації у виконанні різних завдань і необхідністю загальної системної інтеграції в ухваленні колективних управлінських рішень; 3) необхідністю централізації управління, що забезпечує взаємозв'язок дій, сил і засобів, а також оперативність координації й управління, і потребами децентралізації, яка гарантує стійкість в управлінні, підвищує оперативність виконання локальних завдань й ініціативу окремих керівників; 4) обґрунтованістю рішень, що ухвалюються, та оперативністю управління.

Розв'язання цих суперечностей є метою вдосконалення державноуправлінської системи в умовах НС. При цьому однією з основних вимог до управлінської системи є та, що передбачає її високу оперативність. Під нею в системі управління прийнято розуміти здатність забезпечувати своєчасне виконання завдань управління відповідно до цілей системи і наявних обмежень. Оперативність оцінюється часом між виникненням ситуації, що потребує втручання відповідних структур управління, і часом її ліквідації. Вимога до оперативності системи управління в умовах НС істотно відрізняється від аналогічної вимоги до систем управління в ситуації “стабільності”. Оскільки в управлінні в умовах НС недостатньо орієнтуватися лише на час реалізації різних заходів, а слід урахувати їх відносний (стосовно темпу розвитку ситуації) час. Необхідно вести ретельний облік балансу часу, зіставляючи наявний час з динамікою розвитку ситуації та обчислюючи його резерв або дефіцит. З цією метою в управлінні в умовах НС слід розглядати два різновиди часу: наявний і потрібний. Сприятливим вважається такий баланс часу, коли потрібний час не перевищує наявний.

Особливістю управління в умовах НС є також те, що державноуправлінські завдання характеризуються випадковими моментами часу надходження заявок на їх виконання. При цьому частота змін початкових даних велика, а їх достовірність мала. Це обумовлює те, що ефективність функціонування управлінських систем в умовах НС має оцінюватися за двома основними показниками: дієвістю і результативністю.

Дієвість – стратегічний показник, який слугує для оцінювання міри досягнення системою поставлених перед нею цілей, рівня завершеності необхідних дій. В оцінюванні дієвості необхідно враховувати, чи виконуються всі необхідні дії відповідно до характеру розвитку ситуації, чи ефективні вони, чи досягаються необхідні результати і чи вчасно вони реалізуються. Щоб оцінити дієвість, слід порівняти міру виконання запланованих дій щодо фактично досягнутих.

Результативність є оперативно-тактичним показником, а також спрощеним показником дієвості, який відбиває поточні характеристики рівнів виконання дій у системі в цілому і за окремими напрямками.

На підставі цього можемо стверджувати, що в умовах НС виникає новий спектр завдань стратегічного управління, які за своїми характеристиками є завданнями планування (значущість, розмірність, обсяг тощо), але мають виконуватися в умовах обмеженого часу (як завдання оперативного управління). Це, своєю чергою, обумовлює

особливості ухвалення рішень щодо управління територіальним розвитком в умовах НС, основними серед яких, на наш погляд, є дві:

- ухвалення управлінських рішень відбувається в умовах невизначеності, що пов'язано з управлінням ризиками;
- ухвалення управлінських рішень пов'язане з розв'язанням слабкоструктурованих проблем.

Ризик у соціально-економічній сфері містить потенціал катастрофічного зменшення людського, економічного, екологічного, агропромислового і соціального капіталу [1]. Відповідно, питання управління ризиками в цій сфері є комплексом проблем, що містить набір механізмів та інститутів щодо управління соціальним середовищем, усіма аспектами безпеки, економічним благополуччям і стабільністю, здоров'ям людей.

Узагальнюючи визначення ризиків [2–3], можна визначити державне управління ризиком як процес прийняття і виконання управлінських рішень, які мінімізують несприятливий вплив на державу, суспільство, організацію або окрему людину збитків, викликаних випадковими подіями. Головна мета управління ризиками – забезпечення ефективного функціонування управлінської системи в умовах невизначеності, що в нашому випадку є наслідком виникнення і розвитку НС. Водночас до допоміжних цілей управління ризикам можна зарахувати такі: забезпечення ефективності операцій; установлення відповідного рівня невизначеності щодо виникнення можливого збитку; забезпечення законності дій.

Зазначені цілі конкретизуються в завданнях управління ризиками. Вони є початковим пунктом усієї системи управління ризиками, оскільки саме тут визначається, з чим зіткнуться особи, які приймають рішення (ОПР), які дії вони можуть зробити і наскільки ці дії будуть ефективними. Причому стан ризикового поля, що змінюється, очевидно, викликає необхідність реалізації в управлінні більшою мірою орієнтованого на майбутнє стратегічного підходу.

На підставі певних можливих ризиків ставиться завдання виявлення впливу ризиків на функціонування території та життя населення в умовах НС. Це забезпечує інформаційну базу для подальшого процесу ухвалення рішень. Центральною групою завдань є формування і реалізація програми управління ризиком, що включає перелік заходів зі зниження і ліквідації несприятливих наслідків і критерії результативності їх реалізації. Нарешті, виконання завдань оцінювання ефективності цих заходів забезпечує зворотний зв'язок з перерахованими завданнями. Таким чином, практика державного управління ризиками в контексті управління територіальним розвитком в умовах НС зводиться до виконання п'яти основних завдань.

*Перше завдання* – це детальне вивчення ризиків, ризикового поля, а також процесу управління ризиками як такими. Необхідно визначити суттєві елементи ризиків, виявити ризики, що стосуються тієї чи іншої структури й організації, з урахуванням комплексного характеру і динаміки часто мінливого, нестійкого і розосередженого ризикового поля. При цьому слід розуміти, що аналіз і управління ризиками зачіпають довгострокові перспективи і потребують чіткого визначення цінностей і цілей, оцінювання і розставляння пріоритетів у дослідженні ризиків, а також визначення ресурсів, необхідних для їх зниження.

*Друге завдання* впливає з розуміння того факту, що аналіз ризиків безпосередньо пов'язаний з аналізом майбутнього і завжди існує достатня різноманітність альтернативних сценаріїв майбутнього. Відповідно, друге завдання полягає в розробці різних сценаріїв майбутнього для підтримання ОПР у період зростання невизначеності, що характеризує виникнення і розвиток НС.

*Третє завдання* – це розпізнавання міри невизначеності. Слід говорити про міру невизначеності, а не про її наявність або відсутність. Потрібно враховувати, що міра “залишкової невизначеності” відповідає “залишковому ризику” і може зберігатися, якщо не проведено ретельного аналізу.

*Четверте завдання* – це глибоке розуміння різних рівнів невизначеності з метою пропонування відповідних дій стратегічного й оперативного реагування і відповідного використання методологічних підходів. Розрізняють принаймні чотири рівні невизначеності, для яких можна обрати різний стратегічний і методологічний інструментарій, а саме:

- 1) прозоре майбутнє;
- 2) альтернативні сценарії майбутнього;
- 3) спектр сценаріїв майбутнього;
- 4) повна невизначеність [2].

*П'яте завдання* – це безперервний обмін інформацією, який обумовлений потребою у взаємодії на державному, регіональному, місцевому, організаційному, а іноді й міжособовому рівні, для ефективного управління розвитком територій в умовах НС. З метою полегшення подібного процесу обміну інформацією необхідно, по-перше, приділити особливу увагу створенню різних типів платформ для обміну ідеями і досвідом; по-друге, забезпечити відповідність спеціалізованих рекомендацій, які надаються аналітиками, інституціональним потребам.

Отже, ризик є першочерговим інструментом для аналізу й управління тенденціями у взаємозалежному, комплексному і невизначеному середовищі, характерному для територій в умовах НС. Державне управління ризиком має забезпечувати єдину систему ефективних дій з подолання негативних наслідків НС для територіального розвитку, тобто необхідно комплексно управляти всім портфелем ризиків. Таке управління ризиками є безперервним процесом, проте умовно його можна поділити на декілька етапів відповідно до особливостей послідовності певних дій. Існує п'ять основних етапів.

*Етап 1.* Ідентифікація та аналіз ризиків. Цей етап потрібен для розуміння специфіки ризикової ситуації, що вивчається. Під ідентифікацією та аналізом ризиків слід розуміти виявлення ризиків, їх специфіку, обумовлену природою й іншими характерними рисами ризиків, виділення особливостей їх реалізації, а також зміну ризиків у часі, міру взаємозв'язку між ними і вивчення чинників, що впливають на них. Ідентифікація і аналіз ризиків передбачають проведення якісного і кількісного вивчення ризиків.

*Етап 2.* Аналіз альтернативних методів управління ризиками. Основна мета цього етапу полягає в дослідженні тих інструментів, за допомогою яких можна перешкодити реалізації ризику і дії його негативних наслідків на розвиток відповідної території та на її населення.

Поняття ризику в науковому співтоваристві неоднозначне, тому існує досить велика кількість критеріїв класифікації ризиків. Це обумовлює наявність широкого набору можливих інструментів, методів і процедур управління ризиками. На наш погляд, доцільно виходити із класифікації, яка базується на врахуванні співвідношення між моментом здійснення конкретних заходів і дій і моментом виникнення несприятливої події. З цього погляду всі методи державного управління ризиками можна умовно поділити на дві великі групи:

– превентивні методи управління ризиками. До цієї групи методів управління ризиками належать методи, пов'язані в основному зі зміною самих ризиків. Тобто вони передбача-

ють здійснення таких дій, які перешкоджатимуть реалізації відповідних ризиків, у зв'язку із чим методи цієї групи часто асоціюються з проведенням превентивних заходів;

– методи управління ризиками “по факту”. Вони застосовуються після настання збитку і спрямовані на ліквідацію наслідків несприятливої події та відшкодування збитку.

*Етап 3.* Вибір методів управління ризиками, що передбачає формування стратегії і тактики щодо боротьби з ризиками і невизначеністю на даній території. Необхідність подібної процедури вибору пов'язана з різною результативністю методів управління ризиками в конкретній ситуації та різним обсягом ресурсів, потрібних для їх реалізації.

Вибір методів управління ризиками можна розглядати як проблему оптимізації в умовах обмежень. При цьому критерії вибору мають бути різними, оскільки в ухваленні рішення про те, які методи слід використовувати, не можна обмежуватися лише фінансово-економічними міркуваннями. Важливо ураховувати й інші критерії, зокрема соціальні (зведення ризиків до рівня, прийнятного для населення) або технічні (відбивають технологічні можливості зниження ризиків).

*Етап 4.* Реалізація обраних методів управління ризиками – виконання прийнятих на попередньому етапі рішень щодо реалізації тих чи інших методів управління ризиками. У межах цього процесу приймаються і реалізуються часткові управлінські та технічні рішення.

*Етап 5.* Моніторинг результатів і вдосконалення системи управління ризиками. Цей етап забезпечує зворотний зв'язок у системі управління ризиками і є важливим, оскільки саме він забезпечує гнучкість й адаптивність управління ризиками, а також динамічний характер цього процесу. Крім того, на цьому етапі здійснюється оцінювання результативності проведених заходів.

Наведені етапи тісно взаємозв'язані; вони відбивають логіку процесу управління ризиками. Існують зв'язки, що задають природний порядок між етапами, проте при цьому не можна обмежуватися тільки ними. Так, необхідно передбачити можливість повернення на попередній етап, якщо в результаті подальшого ухвалення рішень будуть виявлені важливі чинники, які не були враховані раніше. Водночас недоліком наведеної поетапної схеми державного управління ризиками, на наш погляд, є її швидше теоретичний, а не практичний характер, що обумовлює її недостатню оперативність застосування. На наше переконання, *практична реалізація потребує використання спрощеної схеми управління ризиками*. Вважаємо, що вона складається з трьох етапів:

- 1) ідентифікація ризиків;
- 2) своєчасне оцінювання ризиків;
- 3) розробка відповідних стратегій зі зниження ризиків.

На практиці повне усунення ризиків зазвичай неможливе, зважаючи на обмеженість ресурсів і необхідність дотримання певного балансу витрат і результатів під час застосування певних заходів. Більше того, це було б небажано, оскільки ризики часто містять у собі приховані можливості. Тому в практичному аспекті метою зниження ризиків є не повне усунення кожного окремого ризику, а прагнення до адекватного й виправданого рівня залишкового ризику. Отже, зниження дії ризиків на територіальний розвиток може передбачати таке: 1) ухилення від ризику; 2) скорочення ризику; 3) передачу ризику.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** На підставі проведеного аналізу запропоновано спрощену схему управління ризиками територіального розвитку, яка передбачає їх зниження шляхом такого: 1) ухилення від ризику; 2) скорочення ризику; 3) передачі ризику. Перший крок – ухилення від ризику, що є сукупністю заходів, завдяки яким можна повністю уникнути

впливу тих чи інших несприятливих подій. Другий – скорочення ризику, спрямоване на зменшення як імовірності реалізації ризику, так і негативних наслідків від його реалізації. Третій крок – передача ризику – передбачає, що деякі ризики можуть бути переадресовані сторонньому суб'єктові. Очевидно, що це можливо тільки стосовно певних ризиків (зокрема, фінансових).

Визначено, що особливості ухвалення рішень щодо управління територіальним розвитком в умовах НС: оперативність, спрощеність, ресурсна обмеженість, розв'язання слабкоструктурованих проблем. У цілому врахування цих особливостей і систем підтримки ухвалення державноуправлінських рішень дає змогу не лише здолати суб'єктивізм, який може виникнути під час нейтралізації НС, але й підвищити швидкість ухвалення таких рішень, а також їх якість за високого ступеня невизначеності, яка характерна для державного управління соціально-економічним розвитком територій в умовах НС.

#### Список використаних джерел:

1. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальна безпека – оптимальний рівень соціального розвитку макро-, мезо- і мікрорегіонів України / А. Л. Помаза-Пономаренко, С. М. Домбровська // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – Вип. 16. – С. 53–57.
2. Райфа Г. Анализ решений (введение в проблему выбора в условиях неопределенности) : пер. с англ. / Райфа Г. – М. : МГУ, 2007. – 408 с.
3. Черная И. П. Территориальный маркетинг : учеб. пособие / Черная И. П. – Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2004. – 182 с.



УДК 35.072.1

**Т. М. Тарасенко**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

### ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОГО ЧИННИКА НА УТВЕРДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

*Актуалізовано роль громадського чинника в утвердженні інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України. Розкрито основні вагелі впливу громадського чинника на забезпечення реалізації принципів демократичного врядування на місцевому рівні. Особливу увагу приділено питанню громадського контролю та оцінюванню діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.*

*Ключові слова: політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; місцеве самоврядування; публічне управління; демократичне врядування на місцевому рівні.*

© Т. М. Тарасенко, 2016

*The role of social force in establishing the institute of political responsibility in the system of local government of Ukraine has been updated in the abstract. Particular attention has been paid to social control and evaluation of the activities of local government authorities and officials.*

*Key words: political responsibility of local government authorities and officials; local government; public administration; democratic governance at the local level.*

**Постановка проблеми.** Утвердження сучасних підходів до демократичного врядування на місцевому рівні потребує зосередження уваги на проблематиці відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування як важливої складової подальшого розвитку цієї форми публічної влади в Україні. Науковий інтерес викликає розкриття політичної відповідальності як ціннісної характеристики управлінської діяльності та її взаємозв'язок з якістю цієї діяльності. Складність дослідження обумовлюється багатогранністю цієї проблематики, адже зміст політичної відповідальності формується з урахуванням політичного, соціального, психологічного, морального, ідеологічного чинника та правових засад як основи визначення наслідків для суб'єктів цієї відповідальності та механізмів її забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових публікацій підтверджує відсутність єдності наукових поглядів як на визначення та місце політичної відповідальності в класифікації різновидів відповідальності, так і на механізми її реалізації. Водночас реформи, розпочаті на сучасному етапі державотворчих процесів, та проблеми їх втілення спричинили підвищення наукового інтересу до проблематики відповідальності в публічному управлінні, в тому числі стосовно політичної відповідальності. Це знаходить своє відображення в дослідженнях І. Долі, В. Засадка, О. Лиски, В. Куйбіди, Л. Смолової, В. Мельниченка, Д. Хріпливця та ін. Предметом розгляду науковців стали: окремі аспекти політичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами; політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності; місцевий референдум як механізм політичної відповідальності місцевої влади; система відповідальності та політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [1–5].

**Мета статті** – актуалізація ролі громадського чинника в утвердженні інституту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування України. Досягнення мети дозволить поглибити знання щодо розгляду політичної відповідальності як одного з основних ціннісних принципів функціонування цієї системи.

**Виклад основного матеріалу.** Особливої уваги для подальшого вивчення проблематики потребує питання запровадження засобів впливу, результатом яких може бути висловлення недовіри, відсторонення від влади, розпуск органів влади шляхом здійснення контролю та оцінювання їхньої діяльності з боку інститутів громадянського суспільства. Зокрема, йдеться про здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Ці засоби дають можливість проведення експертного оцінювання органів публічної влади з боку представників громадянського суспільства та висловлення громадянами свого ставлення до них. За цих умов політична відповідальність може не набувати правової форми через відсутність чітких норм визначення засобів її здійснення. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що питання правових норм як санкцій, необхідних для забезпечення відповідальності в цілому, у випадку політичної відповідальності потребує подальшого дослідження. Зауважимо, що, на



наш погляд, для політичної відповідальності санкції можуть розглядатися не лише як покарання, а також як норми, що визначають процедури, спрямовані на формування ціннісних засад відповідальності за здійснення публічно-владних функцій і закріплення можливих засобів впливу на суб'єктів, уповноважених на здійснення цих функцій.

Вплив громадськості на утвердження інституту політичної відповідальності викликає інтерес насамперед з погляду можливостей застосування нових форм реалізації принципу народовладдя та притягнення до відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Серед можливих засобів реалізації такого впливу громадськості є: відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою (ст. 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [6], відкликання депутата місцевої ради, який не виправдав довіри виборців; відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 37–41 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”) [7]; критика влади, тобто можливість реалізації права на критику; моніторинг та оцінювання з боку громадськості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом публічного контролю тощо.

Відповідно, політична відповідальність у системі місцевого самоврядування є важливим засобом забезпечення належного використання влади шляхом політичного представництва потреб та інтересів громадян певної територіальної громади, яка довірила їм виконання функцій і повноважень у вирішенні питань місцевого значення. Рівень виконання цих публічно-владних повноважень представницькими органами місцевого самоврядування має отримати обґрунтовану оцінку цієї діяльності. Своєю чергою, питання оцінювання діяльності нерозривно пов'язане зі свідомим дотриманням суб'єктом політичної відповідальності зовнішніх форм контролю політичної діяльності, серед яких виділяють підзвітність, карність, стандарти, рекомендації тощо [8]. Важливе місце в забезпеченні незалежного контролю та оцінювання належить громадськості.

Публічно-владні відносини, пов'язані із завоюванням, утриманням і використанням влади в системі місцевого самоврядування, як об'єкт оцінювання громадськості – невід'ємна складова сучасних стандартів демократичного врядування на місцевому рівні. Передусім особливої уваги потребує питання забезпечення функціонування механізмів контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Адже різні форми контролю належать до основних засобів реалізації відповідальності. Члени територіальної громади, обираючи місцеві ради, сільських, селищних, міських голів, передають їм право на здійснення публічно-владних функцій від їхнього імені. Відповідно, надання оцінки цієї діяльності – невід'ємне право громадян. Водночас забезпечення об'єктивності передбачає необхідність виділення певних критеріїв оцінювання результатів цієї діяльності. Громадський контроль та оцінювання дій суб'єктів влади щодо належного врахування потреб членів територіальних громад може стати дійовим механізмом у формуванні засад відповідального управління місцевими справами.

Результати дослідження підтверджують важливість питання розробки і впровадження системи об'єктивного оцінювання ефективності й результативності роботи органів місцевого самоврядування на кожному етапі прийняття управлінських рішень та їх реалізації; встановлення ефективніших засобів контролю над діяльністю органів влади з боку інститутів громадянського суспільства (від попередження та висловлення вотуму недовіри до відставки та позбавлення повноважень) [9, 34]. До основних механізмів громадського контролю в системі місцевого самоврядування можна зарахувати:

– громадську антикорупційну експертизу, що здійснюється на основі розроблених експертним середовищем методологій проведення експертизи проектів нормативно-правих актів [10–12];

- діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування;
- консультації з громадськістю;
- вимірювання громадськими організаціями окремих показників діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, останніми роками запроваджено практику вимірювання індексу публічності місцевого самоврядування [13].

Розглядаючи механізми громадського контролю, необхідно зазначити, що проблемним питанням залишається визначення засобів подолання суб'єктивності оцінки, яка залежність від рівня правової, політичної культури та панівних морально-етичних цінностей у суспільстві. Одним із засобів посилення об'єктивності оцінювання є виділення низки показників якості життя на території відповідної громади (місцевий транспорт, дороги, медичні, освітні, комунальні заклади, чистота місць відпочинку, якість адміністративних, соціальних послуг тощо). Крім того, важливе значення для оцінювання й аналізу діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування має реалізація принципу відкритості на основі належного інформування, звітування перед громадянами про свою діяльність. Зокрема, стосовно голови сільської, селищної, міської ради в українському законодавстві передбачено, що цей голова має не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін [6].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Дослідження управлінського контенту політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що громадський чинник має реальні важелі впливу на забезпечення реалізації принципів демократичного врядування на місцевому рівні, підтримання належного рівня реалізації функцій органів місцевого самоврядування. Здійснення цього впливу можливе, зокрема, на основі контролю за вимогами кодексів поведінки, вимірювання окремих індексів з оцінювання різних напрямів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий підхід дозволяє чіткіше розмежувати правовий та управлінський зміст політичної відповідальності.

Результати наукових пошуків підтверджують висновок, що політична відповідальність може розглядатись як критерій якості управлінської діяльності, засіб утвердження управлінських цінностей демократичного суспільства. Утвердження політичної відповідальності відкриває більші можливості для наповнення новим змістом та якістю процес управління і регулювання питань місцевого значення в системі цінностей демократичного врядування. Таке бачення окреслює напрями подальшого розгляду політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування: контрольна функція політичної відповідальності на основі сукупності засобів і механізмів, які дають змогу здійснювати контроль за діями влади, забезпечити захист фізичних та юридичних осіб від некомпетентної політики органів і посадових осіб місцевого самоврядування; політична відповідальність як складова демократичних цінностей доброго врядування на місцевому рівні, чинник розвитку місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел:

1. Доля І. М. Ефективність місцевого референдуму як механізму політичної відповідальності місцевої влади / І. М. Доля // Грані. – 2013. – № 10 (102), жовтень. – С. 30–34.

2. Засадко В. Забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою [Електронний ресурс] : аналітична записка / В. Засадко, О. Лиска ; Національний інститут стратегічних досліджень. Регіональний філіал у м. Львові. – № 12. Серія “Громадянське суспільство”. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2131>

3. Куйбіда В. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації / В. Куйбіда, Л. Смолова // Регіональне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – 2015. – Вип. 1. – С. 131–147.

4. Мельниченко В. Політична відповідальність публічно-владних інституцій у системі соціальної відповідальності [Електронний ресурс] / В. Мельниченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. – С. 175–183. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-1-25.pdf>

5. Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 179–184. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/12.pdf>

6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

7. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

8. Співак В. М. Політична відповідальність [Електронний ресурс] / В. М. Співак // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Режим доступу : [http://leksika.com.ua/15530910/legal/politichna\\_vidpovidalnist](http://leksika.com.ua/15530910/legal/politichna_vidpovidalnist)

9. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління : наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е. А. Афонін, О. Л. Валевський, В. В. Голубь та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2011. – 44 с.

10. Методології проведення громадської антикорупційної експертизи. Центр політико-правових досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptsiynoyi-ekspertizi>

11. Методологія проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

12. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади, за підтримки Програми розвитку ООН, 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/system/files/library/methodology.pdf>

13. Індекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://publicityindex.org>

УДК 35.075:339.543(477)

**І. М. Квеляшвілі**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

## **РОЛЬ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ У РОЗВИТКУ МИТНОЇ СПРАВИ**

*Глобалізація як форма існування сучасного світу і розвитку суспільства вже тривалий час є беззаперечним фактором. Її розвиток спонукає та активізує процеси інтеграції, створення міжнародних, міжрегіональних організацій та утворень, наднаціональних інституцій, трансформації національних норм права, економіки відповідно до міжнародних стандартів і звичаїв, змін форм та рівня відповідальності, транспарентності, управлінської діяльності.*

Ключові слова: *глобалізація; інтеграція; міжнародні організації; наднаціональні інституції; митна політика; митна справа.*

*Globalization, as a form of existence of the modern world, and as a form of social development, for a long time does not cause doubts and objections in your existence. Its development encourages and activates the processes of integration, the establishment of an international, inter-regional organizations and entities, supranational institutions, transformation of national law, economy to international standards and practices, changes in the forms and level of responsibility, transparency, management.*

Key words: *globalization; integration; international organizations; supranational institutions; customs policy; customs.*

**Постановка проблеми.** В результаті глобалізації у світі створено велику кількість економічних блоків. Для того щоб сформувати ці потужні альянси, країни мають інтегруватись у різноманітні інституційні механізми, які можуть набувати форми зони вільної торгівлі, митного союзу, спільного ринку чи економічного союзу. Чим вища форма інтеграції, тим вищі інституціональні вимоги, які слід виконати [1].

Розвиток інтеграційної моделі суспільства та суспільних відносин потребує створення відповідних міжнародних правових механізмів, спільних координаційних органів та інститутів з відповідними повноваженнями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання та проблеми впливу глобальних процесів інтеграції, діяльності наднаціональних інститутів на економічну, правову сфери держави та розвиток національної митної справи досліджували такі вітчизняні науковці: І. Бережнюк, С. Мочерний, Ф. Клян, Л. Пісьмаченко, В. Тарасевич, В. Ченцов, Ю. Хоббі, І. Яковюк та ін. Поряд із цим недостатньо висвітлені питання впливу наддержавних інститутів на розвиток митної справи та окремих її аспектів.

**Мета статті** полягає у визначенні основних форм міжнародної інтеграції, розвиток якої приводить до створення наднаціональних структур, та вплив у наднаціональних інституцій на розвиток національної митної справи.

© І. М. Квеляшвілі, 2016

**Виклад основного матеріалу.** Проголошення Україною мети інтегруватись до світового та правового простору, зайняти гідне місце у світовій ринковій системі спонукає до безумовного використання, впровадження у діяльність здобутків і пропозицій розвинутих країн, міжнародних об'єднань та організацій.

Основу діяльності міжнародних міжурядових організацій становить таке [2].

1. Формальний механізм узгодження між трьома або більше державами. У статуті відображені цілі, засоби, функції, він регулює дію і створення спеціальних органів, правових процедур, членства, правил прийняття рішень. У ньому визначено межі створення правил, у подальшому кодифікованих у міжнародному праві.

2. Міжнародна конференція, що збирається представниками країн-учасниць для прийняття рішень, на якій також представники недержавних структур можуть бути присутніми для лобювання інтересів за допомогою свого консультативного або наглядового статусу для поширення ідей і експертних оцінок.

3. Постійний секретаріат для виконання поточних завдань, що складається з представників національного та міжнародного рівня. Модель "міністра закордонних справ" і помічників – зв'язкових агентів між державами була змінена на Версальській конференції 1919 р. на користь моделі інтернаціонального секретаріату Ліги Націй, перенесеної також в ООН та інші міжнародні організації.

Таким чином, інтеграція є об'єктивним процесом наближення та посилення взаємозалежності національних систем і ринків, що проявляється у зростанні обсягів міжнародної торгівлі, розширенні участі держав у міжнародних угодах, договорах, усвідомлені спільного регулювання взаємних економічних та господарських зв'язків.

Метою такого регулювання можна вважати подолання національних бар'єрів на шляху ринкового та інвестиційного розвитку, створення рівних умов діяльності суб'єктів господарювання держав.

Прикладом вдалої інтеграційної моделі зі спільною економічною стратегією, яка реалізується через узгоджену зовнішньоекономічну політику, можна вважати Європейський Союз.

Серед важливих факторів, що сприяли успіху, виділяють такі [3].

1. Чітке усвідомлення цілей інтеграційного розвитку і визначення загальних довгострокових пріоритетів. Інтеграційні процеси в ЄС проводилися і проводяться на основі вивіреної стратегії, з визначенням механізмів та інструментів їх досягнення. Ухваленню будь-якої значної програми завжди передувала робота груп експертів, причому, що дуже важливо, некадрових чиновників. Підсумкова доповідь публікувалася, щоб пересічні громадяни могли оцінити плюси й мінуси пропонованого проекту.

2. Поетапність розвитку. Історія розвитку Європейського Союзу – це сходження від нижчих шаблів інтеграції до вищих: від зони вільної торгівлі до митного союзу та єдиного внутрішнього ринку, далі – до економічного, валютного і політичного союзів.

3. Посилення ролі міждержавних інститутів із поступовою передачею їм наднаціональних повноважень у різних сферах діяльності. Все частіше застосовується принцип субсидіарності, коли рішення слід приймати на тому рівні, де це можна зробити з найбільшою ефективністю.

4. Прийняття політичних рішень на основі економічних передумов, зацікавленості реальних суб'єктів господарювання, великого бізнесу.

5. Спадкоємність інтеграційної політики. В державах Європейського економічного співтовариства, а потім і Європейського Союзу, незважаючи на зміну урядів, їх різну політичну орієнтацію, відданість спільним цілям інтеграції зберігалася.

6. Пошук взаємоприйняттого балансу інтересів і досягнення згоди. В інтеграційній політиці надзвичайно важлива роль компромісів. Вироблення колективних рішень здійснюється на основі взаємних поступок, узгодження інтересів різних сторін.

7. Тісна взаємодія права ЄС і національного права країн-членів. Стаючи внутрішнім правом держав-членів, право ЄС формує єдиний правовий простір. Громадяни та підприємства держав-учасників, їх фізичні та юридичні особи, де б не здійснювалася їхня професійна і комерційна діяльність, в областях, на які поширюється право ЄС, стикаються з однаковим юридичним середовищем та опиняються в рівному становищі.

8. Підготовка необхідної нормативно-правової бази інтеграції, ретельність і детальність розробки інтеграційних документів і механізмів їх реалізації.

9. Опора на суспільну підтримку. Уважне ставлення до громадської думки. Роз'яснення цілей і передбачуваних результатів тих чи інших інтеграційних кроків для пересічних громадян.

Світовий досвід показує, що економічна інтеграція завжди є керованим процесом і монополістичного ринку в розвинених країнах немає. Керують інтеграційними процесами не тільки ринкові регулятори, але й національні уряди держав, що об'єднуються, і наднаціональні (міждержавні) інститути регіональних економічних угруповань [4].

Одним із аспектів активного розвитку інтеграції як процесу, що постійно розвивається, вважається створення наднаціональних інститутів, що діють за принципами міжнародного права.

Розвиток міжнародних інститутів відбувається у сприянні принципів поглиблення взаємодії суспільств, адаптації до аспектів, що змінюються під впливом глобалізації. Формування інститутів здійснюється через міжнародні традиції, норми та правила.

Вважається, що вперше термін “наднаціональність” згадано в підручнику Дж. Шоу “Введення в право Європейського Союзу” з посиланням на працю М. Вольфа “Світовий уряд” 1916 р., в якому зазначено, що існування наднаціональних організацій не обмежує пріоритетну і принципову роль держав у світовій політичній системі [5].

За розумінням М. Беджау, наднаціональні організації мають силу над державами, а також не створюються для того, щоб створити кооперацію між державами. Їх мета – створення наддержавних правових норм без участі урядів держав (іноді навіть проти волі держав), які застосовуються у відносинах між усіма суб'єктами на територіях держав – членів цієї організації. У зв'язку із цим наднаціональним міжнародним організаціям передається суверенітет [6].

У більшості випадків виділяються чотири критерії зарахування міжнародної організації до “наднаціональної”:

- 1) можливість укладення міжнародних угод *ad referendum*;
- 2) право прийняття обов'язкових для держав – членів міжнародної організації рішень, при цьому відповідальність за імплементацію цих рішень мають нести самі держави;
- 3) міжнародна організація має право приймати рішення, яке може виконати самостійно;
- 4) має право приймати рішення, обов'язкові для юридичних або фізичних осіб, без втручання урядів держав.

Розробка та укладення відповідних міжнародних договорів є невід'ємним елементом діяльності інституційного механізму міжнародного митного співробітництва.

До інституційних механізмів належать міжнародні організації, регіональні митні союзи, діяльність яких формує сферу міжнародно-правового регулювання митних відносин.

За класифікацією Ф. Кляна [7], всі міжнародні митні організації доречно поділити на ті, що займаються безпосередньо і виключно митними питаннями (РМС, ВМО), і ті, в діяльності яких наявні митні аспекти (ООН, ГАТТ, СОТ, ЮНКТАД, Інтерпол тощо).

Зазначена класифікація ґрунтується на таких ознаках:

- юридична природа;
- масштаб діяльності;
- компетенція міжнародних митних організацій.

Виходячи із цього, міжнародні організації з митної справи можна поділити на:

– міжнародні глобальні організації (ООН, ВМО, Міжнародний союз публікацій митних тарифів, Міжнародна морська організація (ММО) Всесвітній поштовий союз (ВПС) тощо;

– міжнародні організації регіонального характеру (Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Організація чорноморського співробітництва (ОЧЕС) тощо);

– міжнародні урядові організації (СОТ, МАГАТЕ, ЮНЕСКО, Світова організація інтелектуальної власності тощо);

– міжнародні неурядові організації (Міжнародна торгово-промислова палата (МТПП), Міжнародний комітет Червоного Хреста, Міжнародний союз автомобільного транспорту (МСАТ), Євразійський транспортний союз тощо).

Доречне в аспекті міжнародного розвитку співробітництва України з Всесвітньою митною організацією в академічній сфері. Це відзначено створенням у 2010 р. Регіонального навчального центру Всесвітньої митної організації на базі Університету митної справи та фінансів у м. Дніпрі.

Залежно від ступеня зрілості економічної інтеграції у світовій практиці виділяють також регіональні види інтеграційних об'єднань, які поділяються на п'ять різновидів за етапами створення [8].

На першому етапі інтеграційного процесу укладаються преференційні торгові угоди. Відповідно до них скорочуються тарифні бар'єри у взаємній торгівлі зі збереженням національних тарифів стосовно третіх країн.

На другому етапі створюють зону вільної торгівлі, яка означає повну відміну митних тарифів у взаємній торгівлі зі збереженням національних митних тарифів стосовно третіх країн.

На третьому етапі створюють митний союз. Поряд із функціонуванням зони вільної торгівлі він передбачає встановлення єдиного зовнішньоторговельного тарифу та єдиної зовнішньоекономічної політики стосовно третіх країн.

Четвертий етап пов'язаний з виникненням загального ринку. В його рамках вільна взаємна торгівля товарами і послугами та єдиний зовнішньоторговельний тариф доповнюються вільним пересуванням факторів виробництва – капіталу та робочої сили, а також узгодженням економічної політики.

На п'ятому етапі формується економічний союз. Він поєднує розглянуті типи інтеграції з координацією макроекономічної політики країн-учасниць, уніфікацією законодавств і стандартів, створенням наднаціональних органів управління. Сучасні тенденції інтеграційних об'єднань створюють умови для перетворення економічних союзів на політико-економічні з набуттям наднаціональних ознак.

Як правило, економічні етапи інтеграції варіюють залежно від прийнятих інституціональних механізмів. Чим вища обрана форма інтеграції, тим вищі інституціональні вимоги, які мають бути виконані.

Серед інтеграційних об'єднань та регіональних міжнародних організацій, що мають певні істотні досягнення у гармонізації взаємовідносин з питань митної справи, можна виділити: у Північній Америці – НАФТА; Південній Америці – МЕРКОСУР; Європі – ЄС; в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні – АСЕАН; АТЕС; в Євразії – СНД, Митний союз Росії, Білорусі та Казахстану, ЄврАзЕС та ін.

Рівень успішності впровадження інтеграційних ініціатив у порівнянні інтеграційних об'єднань можна оцінювати за такою системою критеріїв [9]:

- інтеграція здійснюється в рамках певного чітко окресленого регіону, який утворюють території держав-членів;
- формування наднаціональної за своїм характером регіональної ідентичності;
- соціально-економічна однорідність країн – учасниць об'єднання.

Дотримання цих вимоги є запорукою швидких темпів формування єдиного ринку, економічного і валютного союзу:

- наявність права об'єднання, що забезпечує його ефективне функціонування, сприяє розширенню і поглибленню об'єднаної процесу;
- формування інституційного механізму для управління інтеграційним процесом;
- здатність забезпечити на відповідних етапах синхронізацію процесів економічної та соціальної, економічної та політичної інтеграції держав – членів об'єднання з метою виходу за межі секторальної інтеграції та створення сталого і потужного геополітичного утворення;
- передбачення певної послідовності етапів міждержавного зближення;
- вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі – спільної зовнішньої та оборонної політики. Здатність об'єднання сформувати й втілити спільну зовнішню політику, а також політику у сфері безпеки й оборони засвідчує досягнення вищого рівня політичної інтеграції, що може стати підставою для трансформації міждержавного об'єднання у федеративне об'єднання.

Зрушення традиційних форм міждержавних відносин потребує прискіпливого вивчення аспектів впливу поглибленої міжнародної інтеграції на внутрішні процеси правотворення та державного управління. Помірковані висновки вітчизняного вченого В. Ченцова [5] стосовно того, що в умовах міжнародної політико-економічної інтеграції порушується баланс сил між традиційною державою і новими центрами, оскільки виникає невідповідність реальних повноважень між традиційними інститутами прийняття рішень і новими центрами, що контролюють необхідні для їх реалізації основні ресурси та економічні процеси. Ще більше рівновага порушується з делегуванням обсягу повноважень від держави наднаціональним політичним і економічним органам. Формування нової структури світового спілкування перестає бути результатом тільки міждержавних домовленостей, а самі міждержавні відносини й інститути поступаються місцем новим суб'єктам глобальної системи міжнародних відносин.

Особливості імплементаційної діяльності, яка проводиться в рамках універсальних міжнародних митних організацій, свідчать, що сучасна система універсальних міжнародних органів співробітництва держав у митній сфері характеризується чіткою функціональною спеціалізацією статутних і конвенційних органів, а міжнародно-інституційний механізм імплементації норм міжнародного митного права – різницею у ступенях його розвитку і структурованості на універсальному та регіональному рівнях [7].

Розширення та підтримка комунікаційних мереж з європейськими наднаціональними інститутами, окремими державами – членами Європейського Союзу залишається ключовим завданням для України на сучасному етапі розвитку митного співробітництва.



Участь України в міжнародному співробітництві з питань державної митної справи – складова частина її зовнішньополітичної діяльності [10].

За цих умов беззаперечний той факт, що сфера державних інтересів у регулюванні зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки формується державною економічною політикою, складовою частиною якої є митна політика [10].

Доречний для України меседж, адресований регіональному інтеграційному об'єднанню МЕРКОСУР стосовно наднаціональної ідеї. “Наднаціональність є не тільки суттєвим та необхідним елементом гарантування безперервності процесу інтеграції, але й зменшить наявну інституціональну тендітність, майбутнє якої йде разом з вітрами політичних побажань країн – членів інтеграційних утворень”. Остаточна реалізація інтеграційного процесу потребуватиме створення інститутів з комунітарними і наднаціональними характеристиками. Це нелогічно, що робота зони вільної торгівлі, створення спільних зовнішніх тарифів і узгодження макроекономічної політики може здійснюватися без існування органів, відповідальних за її розробку і виконання [1].

У процесі інтеграції національної митної політики, митного законодавства до наднаціональних інституційних умов актуальна запропонована науковцем Л. М. Пісьмаченко [11] розробка концепції митної політики в аспекті осмислення реальних економічних процесів, пов'язаних з необхідністю забезпечення економічної безпеки України в умовах глобалізації.

Дана концепція має містити:

- розроблення методологічного інструментарію дослідження митної політики за умов формування трансформаційної економіки;
- обґрунтування методологічних підходів до формування засад і принципів функціонування митної політики в глобальному ринковому середовищі та його впливу на стан і тенденції економічної безпеки України;
- аналіз сучасних моделей митної політики наднаціонального рівня та визначення можливості їх адаптації для використання в Україні з метою реалізації її економічних інтересів та інтересів національної безпеки на світовому ринку;
- дослідження місця й ролі митних регуляторів в Україні у розвитку глобальних інтеграційних процесів та їх впливу на стан економічної безпеки;
- аналіз економічних наслідків інтегрування України до світового простору на глобальному рівні в контексті забезпечення її національної безпеки;
- моделювання процесу тарифного реформування з урахуванням трансформаційних змін та вимог економічної безпеки.

Динамічний і досить прогнозований характер змін у системі світового господарства, широкомасштабна трансформація українського суспільства зумовлюють необхідність обґрунтування алгоритму оптимальної та зваженої взаємодії національної економіки з міжнародним економічним співтовариством.

Марракешською угодою про створення Світової організації торгівлі передбачено забезпечення кожним її членом відповідності своїх законів, нормативних актів та адміністративних процедур своїм зобов'язанням, що витікають зі спільних угод [12].

Участь нашої держави в міжнародних організаціях та інтеграційних об'єднаннях привела до уніфікації норм міжнародного та національного права, зокрема у сферах міжнародного і національного митного права країни. Митний кодекс України встановлює та визнає, що положення міжнародних угод, ратифікованих належним чином,

мають переважну силу над іншими положеннями національного митного законодавства. На підставі цього норми міжнародного права, які не суперечать національному митному законодавству, визначальні в регулюванні митної справи країни, тому нині можна говорити про митне право як про комплексну галузь, в якій доцільно виділити дві взаємопов'язані частини правових норм: міжнародне митне право – наднаціональна (міжнародна) частина, що регулює найважливіші суспільні відносини, норми якої приймаються на підставі міжнародних угод, і національна, норми якої приймаються відповідно до законодавчих актів України.

Глобальні інтеграційні процеси та активізація міжнародних організацій зумовили тенденцію вирівнювання умов господарювання в різних країнах і міжнародних регіонах за багатьма параметрами. В цьому контексті дослідження механізмів державного управління митною справою як фактора впливу на конкурентноспроможність національної економіки зростає, зокрема, завдяки незначній інституційній детермінованості на національному рівні та збереженню суверенних прав держави на регулювання цієї сфери [5].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Коли суверенні держави є основними правовими суб'єктами, міжнародні організації набувають усе більшого значення та пріоритету в управлінні світовими процесами в економічній та політичній сферах у формі наднаціональних інституцій. На відміну від державного уряду, наднаціональні інститути не володіють суверенітетом, який залишається виключною прерогативою держави у складі міжнародного угруповання.

Основоположними принципами Світової організації торгівлі як одного з найважливіших наднаціональних інститутів з питань митної взаємодії є торгівля без дискримінації, взаємне надання режиму найбільшого сприяння і спільне надання національного режиму товарам іноземного походження, регулювання торгівлі виключно тарифними методами, відмова від кількісних та інших обмежень, транспарентність торгової політики, розв'язання торгових спорів шляхом консультацій і переговорів.

Проте існування унікального у своєму роді об'єднання – Європейський Союз – не позбавлено суперечностей на наднаціональному рівні, незважаючи на поміркованість спільного законодавства в митній сфері. Це також питання формування бюджету Союзу та бюджету держав від справляння митних платежів, логістика контролю товарних потоків митними адміністраціями держав тощо.

Отже, можна дійти висновку, що конкурентноспроможність національної економіки, участь у міжнародних інтеграційних об'єднаннях, дотримання вимог наднаціональних органів управління та перехід на якісно новий рівень розвитку будуть ефективними за умови створення в країні гідних умов для розвитку національного економічного середовища через інтеграцію на рівноправних підставах.

#### Список використаних джерел:

1. Fontes M. Mercosul and Supranationality How to Overcome Brazilian Constitutional Obstacles – Supervisor: Prof. Roberto Mangabeira Unger [Електронний ресурс] / Fontes M. – Режим доступу : <http://www.hottopos.com/harvard4/max.htm>
2. Ильин И. Вопросы преобразования международных организаций в институты глобального управления [Электронный ресурс] / Ильин И. – Режим доступа : [http://www.socionauki.ru/journal/files/vg/2014\\_2/032-038.pdf](http://www.socionauki.ru/journal/files/vg/2014_2/032-038.pdf)
3. Шумський Н. Інтеграція пострадянських держав: можливості і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Шумський Н. – Режим доступу : <http://evolutio.info/content/view/376/51>

4. Мисько О. Н. Международная экономическая интеграция / Мисько О. Н. – СПб. : Университет ИТМО, 2015. – С. 9.

5. Ченцов В. В. Механізми державного управління митною справою : монографія / В. В. Ченцов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Акад. митної служби України. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2012. – 491 с.

6. Bedjaoui M. International law: Achievements and Prospects [Електронний ресурс] / Bedjaoui M. – Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 1991. – 1000 р. – Режим доступу : <https://books.google.co.uk/books?id=jrTsNTzcY7EC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>

7. Клян Ф. Г. Міжнародно-правове регулювання переміщення товарів через митний кордон : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 “Міжнародне право” / Ф. Г. Клян. – К., 2011. – 197 с.

8. Міжнародна економіка : підручник / за ред. А. О. Задой, В. М. Тарасевича. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – С. 362.

9. Яковюк І. Теоретичні основи європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Яковюк І. – Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/63681/59179>

10. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

11. Письмаченко Л. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л. Письмаченко. – К., 2008.

12. Марракешська угода про створення СОТ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://wto.gost.ru/wps/portal/content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=wto/wto/wto/marrakeshagreement](http://wto.gost.ru/wps/portal/content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=wto/wto/wto/marrakeshagreement)



УДК 338.246.025.2:339.56(477)

**Г. Ю. Разумей**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів  
**М. М. Разумей**, головний державний інспектор відділу моніторингу ризикових операцій Дніпропетровської митниці ДФСУ

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ ЗАСОБАМИ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ**

*Розглянуто особливості використання засобів інтегрованого управління кордонами з метою забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі України. Акцентовано увагу на інноваційних технологіях побудови “інтелектуального кордону”. Запропоновано шляхи підвищення ефективності забезпечення зовнішньоторговельної безпеки України в умовах євроінтеграції.*

*Ключові слова: зовнішньоторговельна безпека держави; інтегроване управління кордонами; інтелектуальний кордон; міжнародні стандарти безпеки; обмін даними; електронна митниця.*

© Г. Ю. Разумей, М. М. Разумей, 2016

*The article deals with the features of using the means of integrated border management to ensure the security of foreign trade of Ukraine. The attention is focused on innovative technologies to develop an “intelligent border”. It is proposed the ways to improve the efficiency of ensuring the security of foreign trade of Ukraine in terms of European integration.*

*Key words: foreign trade security; integrated border management; intelligent border; international safety standards; data exchange; electronic customs.*

**Постановка проблеми.** Актуальність питань щодо забезпечення зовнішньоторговельної безпеки України саме у контексті інтегрованого управління кордонами не піддається сумніву, адже коли, з одного боку, кордони стають достатньо умовними зі стрімким розвитком транскордонної діяльності та міжнародної торгівлі, а з іншого – виникає загроза порушення їх стабільності, саме інтегрований і скоординований підхід до забезпечення безпеки кордонів та країн має займати ключове місце у державному управлінні.

За цих умов постають нові цілі й завдання, які державні органи раніше не виконували або ж виконували самостійно в досить вузьких рамках. Між цими цілями й завданнями виникають нові зв'язки, зокрема у сфері міжнародної співпраці, формуються нові й удосконалюються наявні механізми державного управління національною безпекою [1, 3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності, в тому числі зовнішньоторговельних відносин, розглядаються у наукових працях О. Борисенко, О. Гребельника, Б. Данилишина, А. Кредісова, Л. Пісьмаченко та багатьох інших. Проте більшість праць зазначених вчених присвячена розгляду загальнотеоретичних і методологічних питань, що стосуються економічних або правових проблем державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Чинники та умови забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі, аналіз загроз зовнішньоторговельній безпеці держави стали об'єктами досліджень таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: Л. Абалкін, А. Барановський, В. Геєць, С. Мочерний, В. Мунтіян, Г. Пастернак-Таранушенко, С. Пирожков та ін. Проте поза увагою дослідників залишається розгляд впливу засобів інтегрованого управління кордонами на забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі України.

**Мета статті** – аналіз особливостей використання засобів інтегрованого управління кордонами з метою забезпечення безпеки у сфері зовнішньої торгівлі України в умовах євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Як підкреслює П. В. Пашко [2, 90–91], глобалізація не скорочує, а переглядає роль держави та її відповідальність на національному, регіональному й міжнародному рівнях, потребуючи нового підходу до управління рухом товарів через міжнародні торговельні ланцюги постачань і через кордони, що зумовлює необхідність розвитку нового стратегічного напрямку діяльності митниці.

Завдання митниці у XXI ст. полягає в контролі за рухом товарів, забезпеченні безпеки національних інтересів держави та наповненні державної скарбниці [3], тобто забезпеченні митної та зовнішньоторговельної безпеки держави. Ключові цілі мають досягатися за дотримання державної політики й законів, що застосовуються під час перетину кордону товарами й орієнтовані на захист митних інтересів держави, боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, захист державного кордону та сприяння законній торгівлі, тобто забезпечення митної безпеки держави.

Митна безпека, яка тісно пов'язана із зовнішньоторговельною безпекою, своєю чергою, характеризується певними показниками, на основі яких розраховуються критерії її оцінювання. До таких показників можна зарахувати стан захищеності митних кордонів; частку перерахованих митними органами до державного бюджету податків і зборів у загальному обсязі доходів бюджету; простоту організації міжнародної торгівлі; рівень оновлення інформаційних технологій; повноту митного оформлення та застосування митних процедур; стан урахування певних загроз і викликів під час здійснення митного оформлення; параметри результатів контролю та врахування ризиків; параметри товаро- та пасажиропотоку через митний кордон; параметри організації навчання персоналу й управління ним; рівень упровадження інновацій і використання сучасних технічних засобів тощо [4, 22].

При цьому одним із ключових обов'язків держави є управління кордонами, адже забезпечення безпеки кордону – одна з найперших функцій держави [2, 91]. Виконання цієї функції у сучасному світі важливе, ніж будь-коли. Держави усвідомлюють, що міжнародна торгівля та економічна інтеграція актуалізують нові глобальні завдання безпеки.

Саме усвідомлення важливості даної функції держави лягло в основу прийняття у 2010 р. Концепції інтегрованого управління кордонами (далі – Концепція), яка, враховуючи нові виклики, була переглянута у 2015 р. [5].

З урахуванням обсягу зобов'язань, узятих Україною в рамках виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України та імплементації Порядку денного асоціації між Україною та ЄС, метою Концепції, яка розрахована до 2020 р., визначено підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами.

Основними проблемами у сфері інтегрованого управління кордонами визнано такі:

- поява нових видів загроз, зокрема агресивні дії Російської Федерації на сході України, тимчасова окупація нею території Автономної Республіки Крим, а також загострення міграційної кризи в державах – членах ЄС, що межують з Україною;

- незавершеність здійснення заходів щодо договірно-правового оформлення державного кордону;

- нагальна потреба в імплементації європейських стандартів здійснення прикордонного, митного та інших видів державного контролю на державному кордоні;

- необхідність удосконалення міжвідомчого та міжнародного співробітництва, запровадження спільного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон, організації спільного патрулювання державного кордону [5].

Термін “інтегроване управління кордонами” має досить коротку історію, котра бере свій початок від середини 90-х рр. минулого століття. Нині він є найпоширенішою ключовою складовою численних проектів у галузі безпеки кордонів. Це пов'язано з необхідністю гнучкої адаптації до швидких змін навколишнього середовища, підвищення ефективності протидії сучасним викликам і загрозам, зниження рівня вразливості національних і регіональних систем прикордонної безпеки.

Насамперед інтегрований підхід до управління кордонами передбачає:

- забезпечення охорони державного кордону, пропуску в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів, провадження інформаційної та оперативно-розшукової діяльності, проведення аналізу ризиків та здійснення запобіжних заходів;

- провадження суб'єктами інтегрованого управління кордонами діяльності із запобігання, виявлення, розкриття (розслідування) транскордонних злочинів;

- координацію діяльності компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону;
- розвиток міжнародного, прикордонного та міжвідомчого співробітництва;
- забезпечення належного функціонування і вдосконалення чотирирівневої системи контролю за в'їздом і перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства.

Концепція визначила суб'єктами інтегрованого управління кордонами Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Мінінфраструктури, Міноборони, Службу безпеки України, Адміністрацію Держприкордонслужби, Державну фіскальну службу України, Державну міграційну службу України, Національну поліцію, Національну гвардію та інші компетентні органи державної влади.

Забезпечення співробітництва та координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами передбачало створення міжвідомчої робочої групи з координації їхньої діяльності, проведення моніторингу обстановки на державному кордоні, оцінювання загроз і ризиків у сфері безпеки державного кордону та ефективності інтегрованого управління кордонами, підготовку програм і планів заходів щодо посилення його охорони, облаштування пунктів пропуску через державний кордон, кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне забезпечення суб'єктів інтегрованого управління кордонами.

Низка заходів щодо інтегрованого управління кордонами стосується безпосередньо забезпечення зовнішньоторговельної безпеки держави, а саме:

- вдосконалення порядку взаємодії органів державної влади з питань забезпечення контролю за безпекою та якістю товарів, що ввозяться на митну територію України, зокрема створення системи попереднього документального контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон;

- виконання міжнародних договорів і програм протидії організованим злочинності на державному кордоні, укладення нових міжнародних договорів, зокрема щодо забезпечення обміну інформацією про товари і транспортні засоби, що переміщуються у пунктах пропуску через державний кордон;

- удосконалення системи пропуску осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон, зокрема зменшення кількості контрольних органів у пунктах пропуску через державний кордон, забезпечення дотримання принципу вибіркової під час здійснення прикордонного та митного контролю, посилення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, забезпечення електронного декларування товарів, організації процедур здійснення митного контролю з урахуванням європейських стандартів, запровадження системи управління рухом транспортних засобів за принципом "єдиного вікна" в міжнародних пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення.

Для практичного втілення зазначених змін розроблено План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами [6], який установлює відповідальні органи і терміни виконання за кожний зі шляхів розв'язання проблеми інтегрованого управління кордонами.

Інтегроване управління кордонами містить чотири взаємопов'язані рівні:

- 1) міжнародний – механізми виконання міжнародних конвенцій з питань безпеки, гарантування прав людини, налагодження співробітництва з державами, які не мають спільного кордону з Україною;

2) міждержавний – механізми прикордонного співробітництва з державами, котрі межують з Україною, укладання й реалізації міждержавних договорів та угод з прикордонних питань, зокрема базових: про державний кордон, про режим спільного кордону, щодо взаємних поїздок громадян, про спільний прикордонний контроль, інформаційне співробітництво тощо;

3) національний – механізми формування та реалізація прикордонної політики;

4) прикордонний – механізми співробітництва суб'єктів інтегрованого управління кордоном з метою його охорони, дотримання режиму кордону та прикордонного режиму [1, 5].

Погоджуємося з М. Литвином, що основною метою запровадження інтегрованої системи охорони державного кордону має бути створення інтелектуального кордону, тобто формування системи його охорони на основі новітніх технологій збирання та опрацювання інформації, технічних засобів дистанційного контролю і спостереження, активного застосування малої авіації, нових форм і способів несення служби [1, 4].

Тому особливу увагу під час реалізації Концепції необхідно приділяти інформаційно-аналітичному забезпеченню та мотиваційній складовій інтегрованого управління кордонами.

Відповідно до Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами [7], між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Міністерством інфраструктури України, Державною міграційною службою України, Службою безпеки України, Державною фіскальною службою України відбувається обмін даними контактними підрозділами на міжвідомчому рівні через віртуальний контактний аналітичний центр, основні завдання якого такі:

- розроблення нових підходів до інтегрованого управління кордонами;
- опрацювання пропозицій з удосконалення механізмів співпраці між суб'єктами інтегрованого управління кордонами;
- обмін відкритою статистичною та аналітичною інформацією у сфері безпеки державного кордону в строки та за формами, погодженими Сторонами;
- проведення спільних аналітичних досліджень з оцінювання загроз і ризиків у сфері безпеки державного кордону та ефективності інтегрованого управління кордонами;
- вироблення пропозицій щодо конкретних кроків для налагодження міжвідомчого обміну інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами та винесення цих пропозицій на розгляд керівників відповідних органів, зокрема з метою реалізації вимог Концепції інтегрованого управління кордонами щодо створення єдиного інформаційного простору.

Ще однією важливою рисою інтегрованого прикордонного менеджменту є забезпечення професіоналізації та добросовісності працівників служб і відомств. Слід зазначити, що на посадових осіб митниць поширюється Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить управління кордонами [8], норми якого також застосовуються військовослужбовцями, державними службовцями, працівниками Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Державної фіскальної служби України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України з метою розширення співробітництва і посилення відповідальності у сфері управління кордонами відповідно до Концепції інтегрованого управління кордонами.

Крім того, у 2011 р. Україна підписала з Євросоюзом Угоду про фінансування програми “Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні” [9], яка охоплює пріоритетні напрями роботи у сфері безпеки кордонів і спрощення процедур. Програма розрахована на 6 років із загальною вартістю проекту 66 млн євро (бюджетна підтримка – 60 млн євро і технічна допомога – 6 млн євро). Головними виконавцями програми є Державна прикордонна і Державна фіскальна служби України.

У напрямі митної складової досягнуто таких індикаторів Програми [9].

1. Упровадження системи митного контролю, яка базується на аналізі ризиків і митному постаудиті, завдяки чому кількість фізичних оглядів скоротиться і становитиме максимум 5 % від загальної кількості митних декларацій (у 2013 р. відсоток проведення митних оглядів становив 3,44 %).

2. Поліпшення становища України у рейтингу Світового банку “Торгівля через кордони”: внаслідок упровадження нового Митного кодексу та вжиття організаційних заходів у звіті “Ведення бізнесу-2014” Світовий банк відзначив як факт проведення реформи в митній сфері, так і те, що вона привела до скорочення часу оформлення митних декларацій і зменшення відсотка товарів, що підлягають митному огляду.

3. Виконання у повному обсязі стратегії “Електронна митниця”, яка дозволить створити електронне (“безпаперове”) середовище для торговців відповідно до Програми ЄС щодо інформаційно-комунікаційних технологій у митній сфері.

4. Скорочення часу очікування на державному кордоні для транспортних засобів і пасажирів (завдяки модернізованій інфраструктурі та скоординованому контролю): станом на кінець 2013 р. показник скорочення часу становив 41 % з установленим індикатором у 33 %.

5. Створення міжвідомчої телекомунікаційної оперативної (24 години на добу 7 днів на тиждень) мережі як мінімум на 30 стратегічно важливих міжнародних пунктах перетину кордону.

Своєю чергою, ефективне управління кордонами потребує вдосконалення співпраці з відповідними міжнародними організаціями, зокрема з Європейською агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів Європейського Союзу (далі – FRONTEX), Інтерполом, Європолем та іншими міжнародними правоохоронними установами, Всесвітньою митною організацією та Місією Європейської комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова.

FRONTEX створено згідно з Регламентом Ради ЄС від 26.10.2004 № 2007/2004 (зі змінами, внесеними Регламентом Ради ЄС від 25.10.2011 № 1168/2011) у відповідь на необхідність удосконалення інтегрованого управління на зовнішніх кордонах Європейського Союзу. Агенція почала функціонувати з 1 травня 2005 р. як спеціальний і незалежний орган, завдання якого координувати оперативне співробітництво між державами – членами ЄС [10, 236–237].

Основні завдання FRONTEX: координація оперативного співробітництва між державами-членами в управлінні зовнішніми кордонами; проведення спільних операцій на зовнішніх сухопутних, морських і повітряних кордонах; підготовка персоналу прикордонних служб; аналіз ризиків – збирання та аналіз інформації щодо ситуації на зовнішніх кордонах, розробка спільної інтегрованої моделі оцінювання ризиків і підготовка оцінювання загальних і конкретних ризиків; забезпечення швидкого реагування –



створення європейських прикордонних команд і використання загальної бази технічного устаткування; сприяння державам – членам ЄС в організації спільних операцій масового напливу і повернення нелегальних мігрантів; формування інформаційних систем і спільного інформаційного простору тощо.

Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (далі – EUBAM) розпочала свою діяльність наприкінці 2005 р. у відповідь на спільне звернення Президентів Республіки Молдови та України до Європейської комісії. На молдавсько-українському кордоні завдовжки 1222 км мали місце численні протизаконні транс-кордонні дії, такі як торгівля людьми, контрабанда та інші форми незаконного переміщення товарів. Ситуація ще більше ускладнювалась існуванням в Республіці Молдова сепаратистського Придністровського регіону, який примикає до того ж кордону впродовж 454 км і не контролюється урядом Молдови.

Основне завдання місії полягає в раціональному внеску в розвиток таких процедур управління кордоном, які відповідали б стандартам ЄС і задовольняли б законні потреби громадян Молдови та України, осіб, що перетинають кордон, а також ділових кіл, що, своєю чергою, зміцнює регіональну безпеку і сприяє економічному розвитку.

Місія EUBAM – це консультативно-технічний орган, який повністю фінансується Європейським Союзом у межах Європейського інструменту добросусідства та партнерства, мандат якого передбачає нарощування можливостей партнерів насамперед прикордонних і митних відомств, а також інших правоохоронних і державних органів Молдови й України у галузі управління кордонами [4, 142].

Всесвітня митна організація (далі – ВМО) також приділяє значну увагу впровадженню концепції інтегрованого управління кордонами на рівні національних митних адміністрацій. Так, з нагоди святкування Міжнародного дня митника 2015 р. проголошено роком діяльності ВМО з інтегрованого управління кордонами (Coordinated Border Management – CBM) [1], протягом якого митним адміністраціям пропонується активно сприяти розвитку партнерських відносин з метою спрощення і прискорення проходження товарів через кордони.

Ураховуючи численні переваги для всіх зацікавлених сторін від впровадження даної концепції, митні адміністрації у своїй діяльності вже давно підтверджують, що застосування принципів інтегрованого управління кордонами забезпечить успішність виконання численних державних функцій у місцях перетину державного кордону, що, своєю чергою, сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату, покращанню торговельного середовища і збільшенню темпів економічного зростання.

Під егідою ВМО розроблено численні засоби та інструменти для ефективного впровадження інтегрованого управління кордонами: переглянута Кіотська конвенція містить низку стандартів, які безпосередньо стосуються таких питань інтегрованого управління кордонами, як узгодження часу роботи органів на кордоні, здійснення спільного контролю, а також створення суміжних митних органів, що у комплексі сприяє спрощенню торгівлі, а Посібник ВМО з інтегрованого управління кордонами містить рекомендації щодо практичних рішень стосовно покращання діяльності в цій сфері. Крім того, наголошується, що інтеграція автономних систем різних відомств на кордоні в рамках уніфікованої системи “Єдине вікно” є базовим принципом інтегрованого управління кордонами.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, застосування концепції інтегрованого управління створює всі перед-

умови для ефективного забезпечення зовнішньоторговельної безпеки держави, але лише за чіткого дотримання всіх принципів його реалізації та за активної взаємодії з контрольними органами суміжних держав та міжнародними організаціями.

Подальші дослідження даної тематики можуть стосуватися безпосередньо специфіки впровадження окремих засобів інтегрованого управління кордонами в українські реалії, розробки інтегрованих інформаційних систем між контрольними службами України, а також і суміжних держав та аналізу даних, що містяться в них, тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Литвин М. Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід упровадження в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Литвин // Наука і оборона. – 2014. – № 1. – С. 3–7. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/naui0\\_2014\\_1\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/naui0_2014_1_4.pdf)
2. Пашко П. В. Митний аудиторський контроль [Електронний ресурс] / П. В. Пашко // Вісник Київського національного торгово-економічного університету України. – 2012. – № 5. – С. 89–101. – Режим доступу : <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2012/05/9.pdf>
3. Митниця в 21 сторіччі: бачення Всесвітньої митної організації [Електронний ресурс]. – Брюссель, 2008. – Режим доступу : [www.wcoomd.org/files/1.Publicfiles/PDFandDocuments/AnnexIICustomsinthe21stCentury.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.Publicfiles/PDFandDocuments/AnnexIICustomsinthe21stCentury.pdf)
4. Митна енциклопедія : у 2 томах. Т. 2 / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 536 с.
5. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 1149-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1149-2015-%D1%80>
6. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 р. № 626-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>
7. Про затвердження Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами [Електронний ресурс] : наказ МВС, МЗС, Мінінфраструктури, Мінфіну, СБУ від 01.09.2015 р. № 1050/254/341/749/562. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1094-15>
8. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами [Електронний ресурс] : спільний наказ МВС, МЗС, Мінфіну України, Адміністрації Держприкордонслужби, Голодержслужби від 05.07.2011 р. № 330/151/809/434/146. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0922-11>
9. Програма “Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/spivrobotnitstvomij-ukrainouyu-ta-evrop/tex-dopomoga/sektoralna-byudjetna-pidtrimka-u-sfer>
10. Митна енциклопедія: у 2 томах. Т. 1 / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 472 с.
11. International Customs Day 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/icd-2015.aspx>

УДК 351

**О. П. Борисенко**, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

### **ФОРМУВАННЯ СЕРЕДНЬОГО КЛАСУ СУСПІЛЬСТВА ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ КРАЇНИ**

*Розглянуто критерії формування середнього класу в Україні, а саме рівень доходів громадян, здатність до накопичення заощаджень, кореляція між освітою та спроможністю отримання достатнього доходу, що дозволяє людині самоідентифікуватися із середнім класом. Акцентовано на проблемах трудової міграції, що спричинює відтік сильної та активної частини населення, здатної до розвитку і самореалізації.*

*Доведено необхідність забезпечення реальних соціально-економічних змін, що докорінно змінять політику управління державними, місцевими доходами, формування індивідуальних доходів населення, сприятимуть запровадженню механізмів стимулювання роботодавців до створення нових і збереження наявних робочих місць, дозволять розробити нові механізми взаємодії держави, бізнесу та населення на основі соціального партнерства.*

*Ключові слова: середній клас; критерії ідентифікації середнього класу; рівень доходу; державне управління.*

*In the article are discussed the criteria of the middle class in Ukraine, namely the level of income, the ability to accumulate savings, the correlation between education and the ability to obtain sufficient income that allows a person self-identification middle class. The attention is focused on the problems of labour migration, causing the outflow of strong and active population capable to development and self-realization.*

*The article noted the need to ensure real social and economic changes that will fundamentally change the policy on the management of state and local income formation of individual income, contribute to the introduction of mechanisms to encourage employers to create new and maintain existing jobs will develop new mechanisms of interaction between government, business and the population on the basis of social partnership.*

*Key words: middle class; middle class identification criteria; income; public administration.*

**Постановка проблеми.** Проблема формування середнього класу суспільства гостро стоїть перед урядами багатьох країн, оскільки це та частина свідомого й працездатного населення, яка може бути рушійною силою розвитку національної економіки. Саме середній клас у розвинених країнах є основним внутрішнім інвестором, що підтримує працездатність підприємств, функціонування фінансово-кредитної сфери, забезпечує діяльність бюджетної сфери, підтримує своїми внесками соціально пасивне

© О. П. Борисенко, 2016

населення, виступає гарантом реалізації соціальних проектів і програм [1]. Сучасна економічна діяльність України проходить на тлі політичної боротьби й різновекторної спрямованості різних гілок державної влади. В умовах політичної нестабільності, перманентних виборів і змін урядів економіка стала заручницею тих чи інших політичних амбіцій, що не сприяє розвитку середнього класу суспільства, який є базовою, основною структурою, що сповідує демократичні цінності та виступає стабілізатором економіки [2, 23]. Протягом декількох років політика лібералізації змінюється політикою протекціонізму. Політики й уряди маніпулюють державними важелями регулювання на власний розсуд, що значно погіршує економічне становище, імідж України та гальмує її рух на шляху до міжнародних економічних і фінансових інституцій. Усе це негативно впливає на формування середнього класу суспільства, що надзвичайно чутливий до затяжних кризових явищ і зацікавлений у стабільній ситуації в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З питаннями ідентифікації та самоідентифікації середнього класу пов'язані, зокрема, напрацювання сучасних дослідників О. Балакіревої, О. Соскіна, С. Макеєва, П. Манжолі, В. Панютто, В. Сіденка, О. Чунаєва, Л. Шангіної та багатьох інших.

Різних аспектів тлумачення середнього класу як фактора соціально-економічного розвитку торкалися у своїх працях такі дослідники, як О. Александрова, А. Зануда, О. С. Кільницька, О. В. Коляда, О. Л. Фіазова. Роль середнього класу в соціально-політичних процесах в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні була предметом дослідження В. Д. Водніка, В. О. Товарніченка, В. С. Дорошенка, М. О. Хмелевського, Н. О. Мороз, а також інших фахівців у цій сфері. Характер зв'язків між середнім класом та економічним розвитком країни, забезпечення соціальної безпеки були в колі наукових інтересів О. Л. Андронік, Я. В. Сала. Стан середнього класу в українському суспільстві, фактори, що перешкоджають становленню середнього класу, вивчали О. В. Дроздов, І. А. Мейжис та ін.

Аналіз цих джерел свідчить про те, що проблема формування середнього класу багатоаспектна та надзвичайно актуальна для України, тому потребує подальших розвідок і спеціального систематичного дослідження.

**Мета статті** – визначення підходів і напрямів формування середнього класу суспільства як фактора розвитку України.

**Виклад основного матеріалу.** Соціологія визначає середній клас як групу людей, що мають стійкі доходи, достатні для задоволення широкого кола матеріальних і соціальних потреб [3]. До середнього класу, як правило, зараховують таких людей, які мають високий рівень освіти і кваліфікації, займають у суспільстві проміжне становище між доволі невеликою багатю частиною населення та істотною частиною людей з низькими доходами.

Особи, що належать до середнього класу в розвиненому західному світі, загалом мають комфортабельні умови життя; значну економічну безпеку; чималу робочу автономію та покладаються на свої знання для самозабезпечення. Як зазначають дослідники, у більшості країн з розвинутою економікою середній клас становить понад 60 % населення країни [4].

Хоча в Україні до середнього класу себе зараховують близько 50 % українців, проте експерти вважають, що за двома головними ознаками – рівнем життя та освітою – до середнього класу в Україні можна зарахувати близько 10 % населення. Якщо ж до-

дати до цього ще один визначальний чинник – політичні вподобання і політичну активність, то частка українського середнього класу становить не більше 5 % [5].

І хоча невеликий відсоток людей в Україні себе ідентифікує як середній клас, усе одно, за висловлюваннями фахівців, ці люди жодним чином не відповідають критеріям, установленим для представників середнього класу демократичних держав світу [6].

Як показали дослідження Центру Разумкова, важливе значення для аналізу рівня сформованості й масштабів середнього класу мають критерії, які застосовуються для його визначення. З економічного погляду визначальні рівень доходу, наявність і характер матеріальних активів, споживча поведінка громадян. Політологічним критерієм зазначається критерій самовизначення [2].

Рівень доходу дозволяє не лише забезпечувати прийнятний рівень життя сім'ї, але й робити заощадження; придбати у власність певне майно, отримати освіту, яка дозволяє мати постійну роботу чи власну справу. Водночас зауважимо, що останні роки характеризуються стрімким падінням рівня життя населення України. Як зазначається в аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”, тільки за 2015 р. рівень бідності за критерієм розрахункового прожиткового мінімуму зріс удвічі, сягнувши 59,3 % [7]. Це стало наслідком не тільки війни на сході країни, а передусім системної економічної кризи та пов'язаних з нею інфляції й значних проблем на ринку праці. Стрімка інфляція, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, зростання безробіття спричинили падіння реальних доходів населення, за даними Державної служби статистики України, на 22,2 % упродовж 2015 р.

Чисельність населення з 2010 до 2015 рр. із доходами громадян у місяць, вищими прожиткового мінімуму, але до рівня 3720 грн становила 90–95 % населення. Лише 12,5 % працівників отримували 2016 р. заробітну плату більше ніж 10 тис. грн, а 43,6 % домогосподарств змушені звертатися по житлові субсидії [8].

Різке падіння життєвого рівня породжує численні соціальні обурення, підвищення рівня міжнародної трудової міграції, соціальну деградацію і, як наслідок, зниження рівня довіри до дій влади та зростання рівня злочинності. Все це неминує призводить до прискореної втрати працездатного населення, професійних кадрів, основу яких утворює середній клас.

Важливою ознакою західного суспільства є взаємозв'язок між освітою і роботою, що дає достатній дохід для отримання певного статусу, який дозволяє людині самоідентифікуватися із середнім класом. В Україні рівень освіти досить слабо корелює з рівнем доходу. Лише 72 % громадян з повною вищою, 49,3 % – з вищою, 63,3 % – з професійно-технічною освітою мають роботу [9]. Але саме громадяни з освітою мають відповідну правову і політичну культуру, активну громадянську позицію, готовність до захисту своїх прав і свобод, беруть участь у суспільному житті країни.

Економічним критерієм середнього класу є рівень заощаджень, які громадяни можуть здійснити для забезпечення певної стабільності. За даними Державної служби статистики України, лише 6,2 % домогосподарств отримували 2015 р. дохід, що дозволив їм це зробити, що на 1,8 % менше, ніж 2014 р. За даними тієї ж служби, 45,7 % домогосподарств забезпечували задоволення лише поточних потреб, а 48,1 % відмовляли собі у найнеобхіднішому, навіть у харчуванні (4,9 %) [8].

Наслідком зниження рівня доходів, а відтак, і життєвого рівня в цілому є трудова міграція. Справа не лише в тому, що “українські мізки” та частина сильної й активної

групи населення переміщується до інших країн, але й у тому, що, пропрацювавши 5–10 років і соціально адаптувавшись там, вони не повернуться в Україну. Їхнє місце займуть вихідці з Росії, Молдови, Китаю, В'єтнаму, Індії, Пакистану та інших менш розвинених країн, які переважно влаштовуються у сфері торгівлі, послуг тощо. Водночас українці, що виїжджають за кордон, залишають робочі місця у промисловості, будівництві, сільському господарстві. Про тривалість і масштаби проблеми якості життя середнього класу українців свідчать такі данні. За результатами дослідження, проведеного експертами європейської комісії “Caritas International” за 2011 р., близько 4,5 млн трудових мігрантів з України перебувають за кордоном, з яких 1,7 млн – у країнах ЄС. За іншими оцінками, ця цифра коливається від 2 до 7 млн мігрантів [10, 12].

Основними причинами міграції українців за кордон є внутрішні проблеми [11]: спад виробництва та брак робочих місць, значна різниця в оплаті праці на батьківщині й за кордоном, загострення економічних суперечок, дискомфорт від загальної нестабільності в Україні, поширена корупція, відсутність можливостей для розвитку і самореалізації, незахищеність від зловживань з боку владних структур.

Велика кількість українців-мігрантів працює в Росії (від 100 тис. осіб до 1 млн) [6]. За даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (2004 р.), у Польщі кожного року працює майже 300 тис. осіб, у Чехії – 200 тис., у Португалії – 150 тис., в Іспанії та Італії – по 100 тис., у Греції – 50 тис., менше – у Туреччині, Ізраїлі, країнах Північної Європи, Прибалтики, Близького Сходу. Статистичні дані підтверджують висновки експертів [6, 28; 12] щодо того факту, що найбільший відтік мігрантів відбувся саме зі слабших за економічним потенціалом регіонів України: Волинської, Житомирської, Івано-Франківської, Тернопільської, Луганської, Чернівецької та Львівської областей.

З одного боку, трудові мігранти самі розв'язують проблему працевлаштування, а з іншого – низька кваліфікація, з якою найчастіше прибувають іммігранти, переважно передбачає низький рівень культури, що потребує від держави підвищеної уваги до питань безпеки та адаптації іноземців. Ці люди індиферентні до політичних процесів і не переймаються проблемами соціально незахищених верств країни.

Усе це виражається в нових проблемах: незабезпеченість працездатними і кваліфікованими виробничими кадрами галузей української економіки (особливо науковців і фахівців), що призводить до уповільнення темпів науково-технічного прогресу; вкладання державою коштів у підготовку фахівців для потреб власної економіки, які в результаті створюють додану вартість за межами країни; зростання злочинності та соціальної напруженості у суспільстві через міжнаціональні конфлікти тощо.

Сучасні економічні реалії змушують думати про проблему не лише забезпечення трудовими ресурсами, але й наявності свідомого й активного середнього класу, який є основою майбутніх демократичних перетворень в Україні. Демографічна ситуація в Україні продовжує погіршуватися і характеризується від'ємним приростом населення. Місце трудових мігрантів з України можуть зайняти мігранти з країн з іншим менталітетом і укладом життя, байдужі до майбутнього нашої країни. Тому збереження трудових ресурсів в Україні має стати пріоритетним завданням уряду.

Формування середнього класу в Україні – досить складний і суперечливий процес. Він потребує й інституціональних змін в економіці країни. Протягом останніх років такі фактори, як політична нестабільність, слабкість влади, проблема дієдатності судової системи, правозастосування контрактних прав і прав власності говорять про

інституціональну кризу в країні й посилюють зневіру українських громадян у змінах на краще в рівні життя. Інституціональні зміни, що відбувались останніми роками, явно не були спрямовані на те, щоб українська економіка набула внутрішнього стимулу до саморозвитку, який починає діяти лише в умовах конкуренції. Натомість спостерігається прискорення процесу монополізації, хронічна незавершеність інституціональних реформ; система бюджетних обмежень; перерозподіл власності, який не відповідає інтересам українського суспільства; фактична незахищеність прав власності; неефективність і корумпованість сформованої системи державного управління.

Розв'язуючи окреслені проблеми, Україна взялася за розробку законопроектів, необхідних для реалізації програми економічних реформ: щодо стабілізації державного бюджету; реформи податкової системи; розвитку фінансового сектора; реформи міжбюджетних регіональних відносин; дерегуляції діяльності малого й середнього бізнесу; приватизації й управління державною власністю; розвитку науково-технічної та інноваційної сфери; міжнародної інтеграції та співпраці; реформ у стратегічних галузях економіки – вугільній галузі, нафтогазової промисловості, сільському господарстві, земельній реформі; реформі електроенергетики й підвищення енергетичної ефективності економіки, реформи житлово-комунального господарства; розвитку транспортної інфраструктури. Саме реалізація таких програм має збільшити середній клас в Україні.

Також декларується й проводиться новий етап докорінних інституційних реформ, одним із напрямів якого є децентралізація влади та проведення конструктивних змін через систематизацію й упорядкування процесу державного управління, створення сприятливих умов та підтримання балансу інтересів суб'єктів господарювання.

Прагнення України до повномасштабної участі в політичному та економічному житті Європи логічно обумовлене геополітичним розташуванням та історією нашої держави, передбачає формування європейських умов життя українців. Головним інструментом цього процесу є внутрішні перетворення. Їхній зміст визначають три вектори: політичний (розвиток демократичних інститутів для забезпечення верховенства права, свободи ЗМІ, дотримання прав людини тощо), економічний (створення конкурентоспроможної ринкової економіки) і правовий (адаптація українського законодавства до законодавства ЄС).

Тому з метою забезпечення реальних соціально-економічних змін необхідно докорінно змінити політику управління державними, місцевими доходами, формування індивідуальних доходів населення, створити дійові механізми із забезпечення достатньої кількості сучасних робочих місць з гідною оплатою праці, забезпечити ефективніше витрачання публічних фінансів у соціальній сфері, розробити нові механізми взаємодії держави, бізнесу та населення на основі соціального партнерства [7, 324].

Досягнення європейського рівня оплати праці неможливе без підвищення рівня продуктивності й доходів, що потребує кардинальної реструктуризації виробництва та зайнятості за видами економічної діяльності й інституціональними секторами економіки, налагодження конструктивного соціального діалогу. А відтак, необхідні механізми стимулювання роботодавців до створення нових і збереження наявних робочих місць (на основі реалізації інноваційного сценарію розвитку). Пріоритетами сучасної політики на ринку праці мають стати активізація поведінки населення на ринку праці та розширення можливостей вибору робочих місць із гідними умовами праці. Ефективність застосування такої політики має забезпечуватися прозорістю і встановленням взає-

мозв'язку між діями уряду з регулювання економіки й отриманими результатами, що безпосередньо пов'язані з розвитком галузей і сфер, підвищенням добробуту народу.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Формування середнього класу в Україні – досить складний і суперечливий процес. Прагнення громадян жити за європейськими стандартами наштовхується на непереборні проблеми, головними з яких є низький рівень доходу, що обмежує можливість не тільки забезпечення гідного матеріального становища, але й задоволення першочергових потреб. Більшість середнього класу не може зробити заощадження для забезпечення стабільності життя й незалежності. Отримання професійної освіти слабо корелює з можливістю отримання доходу вище середнього рівня, який є значно нижчим за рівень доходу аналогічної групи середнього класу в європейських країнах, до спільноти яких Україна прагне інтегруватися. Незадоволеність рівнем власного життя, неможливість повноцінно реалізуватися мотивує громадян до протестних акцій або до міграції в інші країни. Реалії сьогодення змушують думати про проблему не лише забезпечення трудовими ресурсами, але й наявності свідомого й активного середнього класу, який є основою майбутніх демократичних перетворень в Україні.

Отже, пріоритетними завданнями державної політики щодо формування середнього класу в Україні мають стати: інституціональні зміни в економіці країни, спрямовані на розробку законопроектів, необхідних для реалізації програми економічних і соціальних реформ; проведення конструктивних змін через систематизацію й упорядкування процесу державного управління, створення сприятливих умов та підтримання балансу інтересів суб'єктів господарювання; формування умов для підвищення рівня продуктивності праці й доходів, що потребує кардинальної реструктуризації виробництва та зайнятості за видами економічної діяльності й інституціональними секторами економіки, налагодження конструктивного соціального діалогу.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні проблем становлення середнього класу як основи розвитку громадянського суспільства в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Чунаєв О. Формування середнього класу в Україні [Електронний ресурс] / О. Чунаєв // Політікантроп. – Режим доступу : <http://www.politikan.com.ua/2/7/0/2983.htm>
2. Середній клас в Україні: критерії ідентифікації [Електронний ресурс]. – К. : Центр Разумкова ; Заповіт, 2014. – 64 с. – Режим доступу : [http://old.razumkov.org.ua/upload/1416488104\\_file.pdf](http://old.razumkov.org.ua/upload/1416488104_file.pdf)
3. Середній клас [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%96%D0%B9\\_%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D1%96%D0%B9_%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%)
4. Манжола П. Проблеми становлення середнього класу як основи розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : аналітична доповідь / Манжола П. ; Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/265>
5. Зануда А. Середній клас в Україні: нечисленний і не впливовий [Електронний ресурс] / А. Зануда // BBC Україна. – 2013. – 5 червня. – Режим доступу : [http://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2013/06/130604\\_ukraine\\_middle\\_class\\_az](http://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2013/06/130604_ukraine_middle_class_az)



6. Краузе О. Зовнішня трудова міграція населення України / О. Краузе // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 2 (27). – С. 26–34.

7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році [Електронний ресурс] : аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, О. М. Ляшенка. – К. : НІСД, 2016. – 688 с. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslanya\\_new-cc2e3.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslanya_new-cc2e3.pdf)

8. Розподіл домогосподарств за оцінкою своїх доходів у 2015 році [Електронний ресурс] // Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів : статистична інформація / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

9. Рівень зайнятості населення за освітою [Електронний ресурс] // Економічна активність населення у 2015 році : статистична інформація / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

10. Статистично-аналітичний огляд ринку праці у 2010 році [Електронний ресурс] // Ринок праці : статистична інформація / Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

11. Трудова міграція в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Трудова\\_міграція\\_в\\_Україні](http://uk.wikipedia.org/wiki/Трудова_міграція_в_Україні)

12. Сучасні тенденції економічного і соціального розвитку регіонів України // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2005: Проблеми та пріоритети регіонального розвитку / за ред. О. С. Власюка. – К. : Знання України, 2005. – 608 с.

УДК 339.9

**О. А. Мосякіна**, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

### **КОМПАРАТИВНІ ЗІСТАВЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄС**

*Розкрито особливості митного законодавства Європейського Союзу в контексті державного управління митною справою й можливості імплементації зарубіжного досвіду для вдосконалення Державної фіскальної служби. Зроблено висновок про фундаментальне для євроінтеграції значення митного права ЄС з огляду на економічний характер об'єднання держав.*

Ключові слова: *митна справа; митна система; митний кодекс; митний тариф; державне управління.*

*The peculiarities of the customs legislation of the European Union in the context of customs business state management and the foreign experience implementation possibility for improvement of the State customs service of Ukraine. The conclusion is fundamental to European integration the importance of the customs law of the EU given the economic nature of the Union of States.*

Key words: *customs; customs system; customs code; customs tariff; state administration.*

**Постановка проблеми.** Природа митної політики обумовлює, крім національних інтересів і національної безпеки взагалі, існування певних принципів, що розкривають зміст національних інтересів держави на даному етапі, якими керуються компетентні органи державної влади у розробці митної політики і втіленні її в життя.

Інтеграція національної економіки у світову господарську систему, перспектива вступу України в Європейський Союз висувають високі вимоги до механізмів формування і реалізації державної митної політики в Україні.

Активізація зовнішньоекономічної діяльності за умов глобалізації світової економіки вимагає постійного вдосконалення механізму митного контролю, зокрема й за рахунок підвищення ефективності функціонування системи аналізу ризиків. Один з таких інструментів – попереднє інформування, доцільність практичного застосування якого доведено діяльністю митних адміністрацій зарубіжних країн.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика функціонування митної системи все частіше привертає до себе увагу науковців. До неї неодноразово звертались такі українські вчені, як І. Бережнюк, І. Грицяк, Є. Додін, С. Доротич, С. Ківалов, Н. Липовська, А. Мазур, П. Пашко, І. Письменний, Д. Приймаченко, К. Сандровський та ін.

Якщо говорити про стан дослідження у контексті порушеної теми, то проблеми формування і реалізації митної політики розглянуто у працях І. Бережнюка, Г. Бобрижної, І. Бондаренко, О. Борисенко, А. Войцещука, Є. Гармаша, Л. Івашової, А. Крисоватого, А. Луцика, А. Мазур, В. Мартинюка, В. Науменка, П. Пашка, Ю. Петруні, П. Пісного, Л. Пісьмаченко, Д. Скрябіної, С. Терещенка, Т. Тоцької, В. Ченцова та ін. Водночас

© О. А. Мосякіна, 2016

наукові розробки у галузі формування і реалізації механізмів державної митної політики не охоплюють увесь спектр проблем. Потребують поглиблення теоретичні засади формування механізмів реалізації державної митної політики у частині усвідомлення сутності механізмів її реалізації та вдосконалення цих процедур в умовах інтеграції України до європейського економічного простору.

**Мета статті** – порівняння ефективності дії механізмів із реалізації митної політики України та країн ЄС у контексті євроінтеграційних прагнень нашої держави.

**Виклад основного матеріалу.** Торгівля була й залишається двигуном економічного розвитку соціально-економічних систем. Суттєві зміни геополітичного ландшафту й вектор розвитку держави, проблеми активізації економічних відносин між країнами, пошук нових форм і методів ефективної співпраці між економічними суб'єктами в умовах рецесії, розширення політико-економічної інтеграції – ось ті ключові чинники, які визначатимуть конкурентоспроможність національних економік і соціально-економічний успіх нації у майбутньому світовому господарському устрої. Україна законодавчо встановила чіткий вектор власної зовнішньої політики у напрямі приєднання до європейських цінностей та вступу її до Європейського Союзу. Для цього потрібні не лише політичні декларації, але й активні дії на шляху зближення, гармонізації національного законодавства із правовими нормами даного інтегративного об'єднання у частині однозначності розуміння зовнішньоекономічної та митної політики держави.

При цьому слід ураховувати той факт, що, як зазначає Л. Івашова, митна політика – це відокремлене поняття, вона має розглядатися насамперед у контексті зовнішньоекономічної діяльності держави як інструмент стимулювання розвитку національної економіки [1, 131]. До того ж у Митній енциклопедії подано визначення митної політики як системи орієнтирів (рамкових стандартів) митного регулювання, орієнтованої на забезпечення економічних інтересів держави [2, 32], що у цілому відповідає міжнародним та європейським нормам.

Протягом останнього часу відбулися певні зрушення у напрямі вдосконалення національної митної політики. Позитивними здобутками у сфері здійснення митної політики, як визначають окремі науковці [3; 4], такі.

1. Розвиток взаємодії митних органів із суб'єктами господарювання, що здійснюють ЗЕД, завдяки якій забезпечується зростання додаткових надходжень до державного бюджету України.

2. Активізація роботи з приведення законодавства України у сфері захисту прав інтелектуальної власності до міжнародних норм з метою посилення протидії незаконному переміщенню товарів, що мають об'єкти права інтелектуальної власності.

3. Налагодження ефективної взаємодії з митними службами інших держав найбільших торговельних партнерів України з метою виявлення і протидії корупційним і тіншовим схемам у сфері ЗЕД та організованим угрупованням, які ведуть злочинну діяльність у зовнішньоекономічній сфері, а займаються легалізацією (відмиванням) кримінальних коштів.

4. Запровадження системи електронного декларування, що здійснюється з використанням електронної митної декларації, засвідченої електронним цифровим підписом, та інших електронних документів або їх реквізитів у встановлених законом випадках.

Важливим кроком у напрямі реалізації митної політики став перехід на наднаціональну єдину митну систему, яка буде здійснюватись поступово і триватиме до кінця 2020 р. Саме до цього часу має повністю закінчитися перехідний період і буде створена IT-інфраструктура, яка включатиме єдині бази даних обміну інформацією країн – членів

Євросоюзу. Митні органи і учасники ЗЕД здійснюватимуть обмін даними тільки в електронному вигляді, а паперові версії документів стануть скоріше винятком, аніж правилом.

Кожна країна Євросоюзу має встигнути привести національне законодавство до нових норм і правил, а це десятки чи навіть сотні національних законів, що стосуються не лише митних, але й податкових питань. Важливі нововведення стосуються визначення експортера, спеціальних процедур (складування, обробка тощо), правил походження та зобов'язальної тарифної інформації (Binding Tariff Information) [5].

Єдиний Митний кодекс ЄС допускає тимчасове зберігання товарів тільки на складах, які отримають дозвіл на це від митних органів країн – членів Євросоюзу.

У зв'язку з цим деякі країни ЄС мають намір обмежити роботу так званих вільних економічних зон на своїй території, що призведе до їх трансформації у звичайні митні склади, а отже, їхні послуги стануть неактуальними для місцевих експортерів. Для організації митного складу необхідно буде отримати відповідний дозвіл і внести заставу.

Ще один механізм реалізації митної політики, в контексті наближення до міжнародних норм, закладено у Митному кодексі України, в якому передбачено розвиток інституту уповноважених економічних операторів, що дозволить значно розширити повноваження окремим суб'єктам ЗЕД. Так, суб'єктам ЗЕД, що отримають такий статус, дозволять проводити спрощені процедури митного оформлення та надання митних гарантій, а у певних випадках самостійно випускати товар у вільний обіг, визначати митну вартість і розміри митних платежів самостійно лише під періодичним контролем митниці. Наразі підготовлено законопроект про внесення змін до Митного кодексу України щодо впровадження уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей, який уже погоджено Кабінетом Міністрів України та зареєстровано у Верховній Раді України за № 4777 від 03.06.2016 р. Цим законопроектом передбачено імплементацію в Україні інституту УЕО на засадах, аналогічних існуючим в ЄС, з урахуванням положень Митного кодексу Союзу, який набрав чинності з 1 червня 2016 р.

Реалізація норм зазначеного документа дозволить уповноваженим економічним операторам застосовувати у процесі своєї діяльності такі спрощені митні процедури:

- уповноважений вантажовідправник/вантажоодержувач;
- митне оформлення за місцезнаходженням;
- процедура спрощеного декларування;
- зниження гарантійної суми під час надання загальної фінансової гарантії та інші, які стануть аналогічними до європейських спрощень.

Окрім того, цим законопроектом передбачено запровадження обов'язкового подання короткої ввізної декларації під час ввезення товарів на митну територію України та обов'язкового обліку осіб (резидентів та нерезидентів), які у ході провадження своєї діяльності стали учасниками відносин, регулюються законодавством України з питань державної митної справи.

Цей важливий крок із реалізації митної політики зроблено у межах системної реформи митниці для запровадження в Україні європейських правил транзиту товарів. Ухвалення відповідного законопроекту започатковує процедуру приєднання України до Конвенції про єдиний режим транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Це дасть Україні можливість використання спільної транзитної процедури Європейського економічного співтовариства та Європейської асоціації вільної торгівлі. Запровадження європейських правил транзиту товарів – це теж одне із зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію з ЄС.

Прийняття законопроекту дозволить розпочати процес упровадження в Україні європейських правил транзиту товарів (у тому числі розробку ІТ-рішень та дослідну експлуатацію європейської системи), який має завершитись офіційним запрошенням про приєднання до зазначених Конвенцій.

Участь України у єдиному режимі транзиту має такі переваги:

- гарантії, видані українськими банками, будуть дійсні на території усіх договірних сторін Конвенцій;
- відсутність необхідності декларування експортних товарів на кордоні з ЄС (за експортного відправлення);
- вирішується питання обміну інформацією про товари, що переміщуються через спільний кордон України та країн – членів ЄС;
- застосування європейських транзитних правил дасть можливість підприємствам використовувати єдину митну декларацію та єдину гарантію для переміщення товарів від свого складу до складу контрагента. Як наслідок, відбудеться суттєве прискорення та здешевлення руху товарів, від якого “виграють” усі учасники ланцюга: поставальники – експортери – перевізники – імпортери;
- українська митниця, своєю чергою, також зменшить кількість митних формальностей, необхідних для контролю за транзитними переміщеннями, та отримуватиме від митниць інших країн попередню інформацію про вантажі ще до перетину ними українського кордону. Це дає змогу аналізувати операції на предмет їх ризиковості ще до моменту прибуття товарів в Україну, обґрунтовано визначати форми митного контролю, тим самим не затримуючи вантажі на кордоні митними оглядами та іншими контрольними процедурами.

Переваги, які надає суб’єктам господарювання ЄС, статус уповноваженого економічного оператора виду АЕОС, можна виділити [6]:

- полегшений доступ до митних спрощень;
- більш сприятливий режим митного контролю, включаючи зменшений фізичний та документальний контроль, порівняно з іншими суб’єктами господарювання, за винятком контрольних заходів щодо безпеки;
- попереднє повідомлення уповноваженого економічного оператора про факт вибору декларованих ним товарів для митного контролю;
- пріоритетність здійснення заходів митного контролю у випадку вибору декларованих уповноваженим економічним оператором товарів для відповідного митного контролю;
- можливість визначення місця митного контролю товарів;
- визнання уповноваженого економічного оператора як безпечного та надійного бізнес-партнера;
- покращені відносини з митними та державними органами;
- інші переваги.

Переваги, які отримують суб’єкти господарювання зі статусом уповноваженого економічного оператора виду АЕОС [7]:

- більш сприятливий режим митного контролю, включаючи зменшений фізичний та документальний контроль з питань безпеки, порівняно з іншими суб’єктами господарювання;
- попереднє повідомлення уповноваженого економічного оператора про факт вибору декларованих ним товарів для митного контролю;

– пріоритетність здійснення заходів митного контролю у випадку вибору декларованих уповноваженим економічним оператором товарів для відповідного митного контролю;

- можливість визначення місця митного контролю товарів;
- визнання уповноваженого економічного оператора як безпечного та надійного бізнес-партнера;
- взаємне визнання країнами, з якими укладено відповідні угоди;
- покращені відносини з митними та державними органами;
- інші переваги [8, 42].

У багатьох країнах під час аналізу інформації, отриманої від економічних операторів, значного поширення набула практика застосування таргетингу – націлювання, коли результати первинного відбору за допомогою автоматизованих систем уточнюються вручну посадовими особами. Це дозволяє, з одного боку, забезпечити прискорення та уніфікацію профілювання ризиків, а з іншого – звужити націлювання за результатами врахування інших факторів, які краще аналізувати вручну через особливості роботи з відповідною інформацією (особливості доступу до інформації, що унеможливають її автоматизоване використання, необхідність в аналізі текстової інформації, яка у разі нечіткого зіставлення може встановлювати значну кількість результатів пошуку тощо).

Організаційне забезпечення процесу аналізу та оцінювання ризиків із використанням попередньої інформації потребує створення окремих груп або підрозділів, до компетенції яких належатиме здійснення таргетингу як основного методу аналізу та оцінювання ризиків із використанням попередньої інформації про товари, транспортні засоби, заплановані до переміщення через кордон [3, 42].

Один із можливих варіантів – це створення єдиного таргетинг-центру на рівні центрального апарату, в компетенцію якого входить аналіз та оцінювання ризиків із використанням попередньої інформації щодо всіх переміщень товарів, транспортних засобів через кордон. Такий підхід дозволить забезпечити уніфіковане застосування визначених профілів та/або індикаторів ризику, використання баз даних на центральному рівні тощо.

Водночас з урахуванням щоденної кількості зовнішньоекономічних транзакцій, до такого таргетинг-центру має входити щонайменше 50 осіб, які в цілодобовому режимі здійснюватимуть аналіз попередньої інформації на предмет наявності ризиків порушень законодавства України, а також забезпечуватимуть наповнення відповідної автоматизованої системи алгоритмами перевірки інформації. Наступний організаційний етап функціонування таргетинг-центрів – це створення їх за регіональною ознакою на базі кожної митниці або на базі однієї з митниць кількох областей з урахуванням їх схожості [9, 63].

Так, наприклад, можливе створення таргетинг-центру на базі однієї з митниць південного регіону, який би займався аналізом та оцінюванням ризиків за попередньою інформацією про товари, що переміщуються морським транспортом; у західному та східному регіонах – таргетинг-центрів, які здійснюватимуть аналіз та оцінювання ризиків за товарами, що переміщуються автомобільним або залізничним транспортом. На базі митниць північного та центрального регіонів можливе створення таргетинг-центрів для аналізу та оцінювання ризиків щодо товарів, які переміщуються повітряним транспортом та, наприклад, у міжнародних поштових та експрес-відправленнях. Такий підхід дозволить збільшити аналітичні потужності таргетинг-центрів у частині аналізу та оцінювання ризиків, а також підвищити оперативність реагування на можливі загрози. Водночас у разі відсутності єдиного координаційного центру високою імовірністю стане неоднакова організація цих процесів та, як наслідок, зниження їх ефективності [10, 71].

Один із можливих варіантів – це створення єдиного таргетинг-центру на рівні центрального апарату, до компетенції якого належатимуть аналіз та оцінювання ризиків із використанням попередньої інформації щодо всіх переміщень товарів, транспортних засобів через кордон. Такий підхід дозволить забезпечити уніфіковане застосування визначених профілів та/або індикаторів ризику, використання баз даних на центральному рівні тощо.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Аналіз діяльності державних органів у напрямі реалізації митної політики щодо приведення національного законодавства відповідно до норм міжнародного й європейського права свідчить про наявність об'єктивних труднощів у даному процесі. Намагаючись будь-що прискорити процес входження до європейських структур, Україна фактично зобов'язалась у надзвичайно стислі строки здійснити докорінний перегляд основ митної політики держави та переформатування національного законодавства.

Ураховуючи умови Угоди про Асоціацію з ЄС (АА), Угоди про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (DCFTA) для досягнення визначених цілей необхідно подолання тарифних та нетарифних бар'єрів. Проте їх зменшення в умовах обмежених можливостей фінансування ускладнює реалізацію митної політики щодо забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки. З огляду на це слід застосовувати методи захисту мало захищених галузей економіки за допомогою саме митних тарифів. Тому доцільний перегляд домовленостей з метою підвищення мита на деякі товари, що стане предметом подальших досліджень.

#### Список використаних джерел:

1. Ivashova L. Problems, prospects the development of foreign and customs policy of Ukraine under european integration / L. Ivashova // Публічне управління та митне адміністрування. – 2015. – № 2 (13). – С. 129–135.
2. Митна енциклопедія : у 2 томах. Т. 2 / редкол.: І. Г. Бережнюк (відп. ред.), П. В. Пашко та ін. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 536 с.
3. Пісной П. Я. Ризики в зовнішньоекономічній діяльності / П. Я. Пісной // Митна політика та актуальні проблеми економічної та митної безпеки України на сучасному етапі : Міжнародна НПК. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2008. – 358 с.
4. Пісьмаченко Л. М. Механізми реалізації митної політики держави у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності / Л. М. Пісьмаченко // Економіка та держава. – 2007. – № 11. – С. 64–66.
5. Україна розпочинає впровадження європейських правил транзиту товарів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249632124&cat\\_id=244274160](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249632124&cat_id=244274160)
6. Олійник Д. С. Управління ризиками митного контролю в контексті вимог Кіотської конвенції [Електронний ресурс] / Олійник Д. С. – Режим доступу : [http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011\\_2\\_1/197-201.pdf](http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_2_1/197-201.pdf)
7. Пашко П. В. Митна політика та митна безпека України / П. В. Пашко, П. Я. Пісной // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 74–85.
8. Право Європейського Союзу : підручн. / за ред. О. К. Вишнякова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 883 с.
9. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні : монографія / С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – 292 с.
10. Додін Є. В. Міжнародне співробітництво з питань митної справи : навч. посібн. / Є. В. Додін, В. В. Серафимов. – Львів : Галицька видавнича спілка, 2012. – 176 с.

---

**Шановні автори!**

**Просимо враховувати такі вимоги до рукописів статей і порядку їх подання до друку.**

1. Приймаються роботи, написані українською, російською, англійською мовами, обсягом 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті повинен мати такі елементи:

– на початку статті **англійською мовою**: прізвище ініціали автора, назва статті, адресні дані авторів (назва установи, закладу, відомча належність, адреса організації, місто, країна), розширена англomовна анотація (700–1300 знаків), ключові слова, пристатейні списки використаних джерел у романському алфавіті (латиницею);

– **прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада (укр. мовою)**;

– **назва статті (українською мовою)**;

– **УДК**;

– **анотація українською мовою** (3–5 рядків);

– **анотація англійською мовою** (4–5 рядків);

– **основний текст статті**;

– **список використаних джерел**.

3. Основний текст статті складається з таких структурних елементів:

**Ключові слова** (4–5 слів).

**Постановка проблеми**.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**.

**Мета статті**.

**Виклад основного матеріалу**.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку**.

**Список використаних джерел** оформлюється відповідно до державних стандартів бібліографії.

Зазначені елементи виділяються в рукописі **напівжирним шрифтом**.

4. Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на літературу здійснюються безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела в порядку згадування, а через кому – конкретна сторінка.

5. До редакції подаються:

– **паперовий варіант статті за підписом автора**;

– **електронний варіант статті**;

– **завірена рецензія доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук)**;

– **довідка** про автора українською мовою (прізвище, ім'я, по батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, електронна адреса).

Передрук матеріалів дозволяється лише за письмової згоди редакції.

Матеріали, що публікуються, відображають позицію автора, яка може не збігатися з поглядом редакції. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор.

Редакція залишає за собою право наукового та літературного редагування статей без додаткової консультації з автором. Листування з читачами ведеться лише на сторінках журналу.