

Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 1 (16)

*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
2017

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 № 16 від 26.06.2017 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’янка 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 2521-6503

Коректори: Л. І. Малигіна, О. О. Смирнова, В. В. Малашевич,
І. В. Орищій, А. П. Самойленко
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 № 971.

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

Тел.: (056) 756-05-05

Електронна адреса: redactor.umsf@gmail.com

Підписано до друку 01.08.2017. 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, 2017

ЗМІСТ

Теорія та історія державного управління

Васильсва О. І., Євсюкова О. В. Методологічні основи моделювання нормативно-правових важелів надання публічних послуг в умовах розбудови сервісно-орієнтованої держави	7
Дубовик А. В. Сутність і специфіка державного регулювання ринку нерухомості	17
Кучма Ю. В. Методологічний підхід до державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі	24
Тарасенко К. М. Понятійно-термінологічна характеристика визначення міграції	30

Механізми державного управління

Бондаренко А. І. Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг України	39
Калюжний В. С. Механізми впровадження дистанційних способів навчання у вищій освіті України	45
Лагутін В. С. Державно-управлінські механізми підтримки інноваційної діяльності вищих навчальних закладів	50
Міщенко Д. А. Розвиток інституційного середовища системи державного управління в Україні	56
Твердохліб О. С. Доступ до публічної інформації в Україні: проблеми застосування “трискладового тесту”	62
Хмирова А. О. Державне управління процесом виховання патріотизму у вищих навчальних закладах України	70
Goloś Jakub, Parubchak Ivan Zarządzanie ekologią w wymiarze euroregionalnym: doświadczenia Euroregionu Nysa	76

Державна служба: теорії та кращі практики

Ботвінов Р. Г. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення	89
Крушельницька Т. А. Державна служба в умовах становлення громадянського суспільства: трансформація стилю державно-управлінської діяльності	99

Регіональне управління та місцеве самоврядування

Бриль М. В. Залучення громадськості до розвитку сільських територій: зарубіжний досвід	109
---	-----

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

Комаров О. В. Механізми оскарження рішень та доказування у справах про коригування митної вартості товарів	116
Молдован Е. С. Зарубіжний досвід автоматизації здійснення процедур митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними транспортними засобами	124
Парубчак І. О., Пенцак Т. Г. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств: інноваційний підхід у державному управлінні	134
Полторак С. Т. Дослідження зарубіжного досвіду державного управління військово-промисловим комплексом у контексті його впливу на економічний розвиток країн	144
Проців О. Р. Військова складова в публічному управлінні мисливським господарством Галичини початку XX ст.	150
Тимошенко С. В. Деякі питання застосування системи комплаєнс-контролю для підтримки системи управління ризиками	158
Сторінка молодого науковця	
Березовська О. В. Вплив тарифної квоти на зовнішньоторговельні відносини України (на прикладі окремих товарів).....	165
Савранський Р. С. Сучасний стан припартійних молодіжних організацій та їхня роль у розвитку політичних партій України	171

CONTENTS

Theory and history of state administration

- Vasylieva O. I., Yeysiukova O. V.** Methodological bases of modeling of normative-legal wages of submitted services in the conditions of development of service-oriented state7
- Dubovyk A. V.** The essence and specificity of government regulation of real estate market17
- Kuchma Yu. V.** The methodological approach to state regulation of investment development of construction industry24
- Tarasenko K. M.** Concepts and terminology characteristic of definition of migration ...30

Mechanisms of state administration

- Bondarenko A. I.** Mechanisms of state regulation of the financial services market of Ukraine39
- Kaliuzhnyi V. S.** Mechanisms of implementation of distance learning methods in higher education of Ukraine45
- Lahutin V. S.** Public administrative mechanisms of innovative activity support of higher educational institutions50
- Mishchenko D. A.** Development environment of institutional government in Ukraine 56
- Tverdokhlib O. S.** Access to public information in Ukraine: problems of “trissyllabic test” usage62
- Khmyrova A. O.** Public administration of the process of patriotic education in higher educational institutions of Ukraine70
- Goloś Jakub, Parubchak Ivan** Managing ecology in the euroregional dimension: experience of Euroregion Nysa76

State administration: theories and the best practices

- Botvinov R. H.** Identification of concept and special subsidy of public service of special purpose89
- Krushelnytska T. A.** Government service in the conditions of becoming of civil society: transformation of style of state-administrative activity99

Regional administration and local self-government

- Bryl M. V.** Citizens’ participation in rural territories development: foreign experience109

State administration in the state security sphere

Komarov O. V. Mechanisms for appealing against the decisions to adjust the declared customs value of goods	116
Moldovan E. S. Foreign experience of automation of implementation of customs control and customs clearance procedures on goods which are transported through the customs border by water transport	124
Parubchak I. O., Pentsak T. H. Customs regulation of foreign economic activity of enterprises: innovative approach in public administration	134
Poltorak S. T. Research of foreign experience of public administration of military industrial complex in the context of its influence on economic development of the countries	144
Protsiv O. R. The military component in public administration of hunting economy in Galicia in the early twentieth century	150
Tymoshenko S. V. Some issues of applying the compliance control system to support the risk management system	158

Young scientist's page

Berezovska O. V. Effect of the tariff quotas on foreign trade of Ukraine (on the example of individual goods)	165
Savranskyi R. S. The current state of youth wing organizations and their role in development of political parties in Ukraine	171

О. І. Васильєва, доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України

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

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МОДЕЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВАЖЕЛІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

Розглянуто проблеми забезпечення результативності нормативно-правового регулювання публічних послуг сервісного спрямування в умовах суспільних трансформацій. Виокремлено особливості й основні напрями правового регулювання публічних послуг на сучасному історичному етапі впровадження адміністративної реформи в Україні за умов ресурсних обмежень. Розкрито змістовність специфічних сервісних функцій та системно-універсальні проблеми, що перешкоджають забезпеченню дієвості та досягненню результативності нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг. Визнано й підтверджено, що серед останніх найважливіше значення для України мають: а) інформаційно-методичні проблеми, що обумовлюють нерівність обслуговування населення в різних регіонах держави; рівень уцілювання міжвідомчої взаємодії; б) системно-універсальні перешкоди на шляху розроблення та запровадження у практику державного, регіонального і місцевого управління адміністративних регламентів, у тому числі й стандартизації якості публічних послуг. Аналіз сучасної нормативно-правової бази засвідчив, що створення прозорого механізму надання публічних послуг на різних рівнях та їхня доступність дасть можливість забезпечити перехід національної соціально-економічної системи до адаптивної моделі сервісного розвитку держави.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання; публічні послуги; сервісні послуги; система державного управління; адміністративні регламенти.

The article is devoted to the problems of ensuring the effectiveness of normative and legal regulation of public services in the sphere of service in the conditions of social transformations. The features and main directions of legal regulation of public services at the present historical stage of implementation of administrative reform in Ukraine in the conditions of resource constraints are singled out. The content of specific service functions and systemic and universal problems that impede the effectiveness and achievement of the normative

© О. І. Васильєва, О. В. Євсюкова, 2017

and legal regulation of the activities of public authorities and local self-government bodies regarding the provision of public services are disclosed. It is acknowledged and confirmed that, among the latter, the most important for Ukraine are: a) informational and methodological problems that cause inequality of service provision in different regions of the state; Level of consolidation of interagency interaction; e) systemic and universal obstacles to the development and introduction into practice of the state, regional and local administration of administrative regulations, including standardization of the quality of public services. An analysis of the current regulatory framework has shown that the creation of a transparent mechanism for the provision of public services at various levels and their availability will allow the transition of the national socioeconomic system to an adaptive model of service development of the state.

It is proved that the organization of providing public services requires the development and substantiation of the dominant service concept and the establishment of cross-sectoral interaction, the central element of which should be the Unified system of interagency electronic interaction. Accordingly, the Concept of the Unified System of Interagency Electronic Interaction should be based on the principles of service-oriented architectonics, and the main component of it will be a service network designed to provide logistic communication between information systems of various departments and institutions. It is proved that the organization of providing public services requires the development and substantiation of the dominant service concept and the establishment of cross-sectoral interaction, the central element of which should be the Unified system of interagency electronic interaction. Accordingly, the Concept of the Unified System of Interagency Electronic Interaction should be based on the principles of service-oriented architectonics, and the main component of it will be a service network designed to provide logistic communication between information systems of various departments and institutions. The necessity of operatively joining the Unified system of interagency electronic interaction of all state bodies and local self-government bodies is substantiated. This is a complicated and multidimensional task, the successful solution of which is possible only by putting a specific function on multifunctional centers. It has been pointed out that the provision of electronic services for public services is not only based on the organization of inter-agency electronic interaction, but should also include the use of the Single Public Services Portal. As the service delivery process involves the electronic filing of the application for the provision of the service and, accordingly, tracking the paths and modes of its provision for the use of information technology of the third intellectual level, which will make this work transparent and will develop competition in the IT market in the context of building new industries of social practice in Ukraine. It is confirmed that: the level of interagency coordination is low (it can be considered practically absent); Not also approved a single set of techniques and standards; Coordination of the processes of providing public services for the three basic levels of government (between the state, regions and local self-government bodies) is not effective. Therefore, in the Concept it should be foreseen that, if it is necessary to appeal the quality or not to provide a particular service to citizens, it should be possible to confirm the fact of filing an application. Therefore, in order to ensure the transition to a service model of public administration, stable and understandable information security requirements and conditions should be established, as well as the elimination of technological (digital) inequalities and obstacles to the consolidation and development of interagency cooperation, in-

cluding high-level mechanisms Information security. The necessity of creating a unified systemic representation of public services in the domestic legislation and in the national doctrine of administrative law is proved.

Key words: legal regulation; public services; service; system of public administration; administrative regulations.

Постановка проблеми. Слід визнати, що сервісна діяльність, яка здійснюється державою, виступає одночасно господарським і системно-універсальним механізмом для задоволення не лише індивідуальних, але й суспільних потреб, котрим належить вагоме місце в соціальній політиці провідних держав світу в контексті забезпечення їхнього переходу до сталого розвитку [1, 217–220]. Так, наприклад, у розвинених державах із кінця 80-х рр. XX ст. соціальна функція починає розвиватися на сервісній основі, що дозволило національним соціально-економічним системам генерувати соціетальні ознаки [2]. Першим і визначальним документом, що регламентує втілення у життя сервісної концепції державного управління, стала Європейська соціальна хартія (затверджена 3 травня 1996 р.), в якій закріплено вихідні положення про те, що країни-учасниці “зобов’язуються забезпечити, щоб кожна людина мала отримати від державної або приватної служби консультації або індивідуальну допомогу, які можуть бути необхідними для запобігання, подолання чи полегшення особистої або сімейної потреби” [3].

Необхідно визнати й те, що хартією [3] передбачено таке: до соціальної функції системи державного управління інкорпоровано завдання, що забезпечують як високу якість життя всіх її громадян, так і створення умов для зростання їхньої самостійності та підприємливості. Як засвідчує зарубіжний досвід реалізації пріоритетів соціальної функції у цій площині, найбільш швидко і якісно можна досягти результативності за використання сервісного підходу до вдосконалення структури системи державного управління, детермінантами якого є інформаційні технології III інтелектуального рівня, глобальні та медіасистеми. Серед останніх найважливіше значення для розбудови державного утворення сервісного типу за умов українських реалій набувають проблеми цифрової та інформаційної доступності, а також нерівності щодо забезпечення публічними послугами населення у різних регіонах держави. Поряд із зазначеним існують також і системно-універсальні перешкоди на шляху розробки та запровадження у практику державного управління й місцевого самоврядування адекватних адміністративних регламентів, у тому числі й стандартизації якості публічних послуг [4, 67], що потребує формування, запровадження та реалізації дії прозорого нормативно-правового механізму надання публічних послуг. Це дозволить забезпечити перехід національної соціально-політичної та економічної систем до адаптивної моделі сервісного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Створення прозорого механізму надання публічних послуг на різних рівнях суспільства, їх доступність та юридичну природу, визначення суті сервісної діяльності, можливості застосування сервісного підходу в системі державного управління певною мірою у своїх працях досліджували науковці І. Вендиктова, З. Гладун, В. Долечек, Л. Душакова, В. Єсманова, Н. Мхитарян, Н. Назарбаєв, Є. Школьнік та ін.

Мета статті – розробка та обґрунтування методологічних основ моделювання нормативно-правових важелів, інкорпорованих до відповідного типу механізму,

реалізація якого має бути спрямована на: а) забезпечення високого рівня результативності організації та якості надання публічних послуг; б) генерування у межах національної соціально-політичної системи, що функціонує в ресурсних обмеженнях, сервісно-орієнтованих ознак.

Виклад основного матеріалу. Ресурсно-функціональний аналіз політико-правової природи сервісної держави дозволяє автору статті, за врахування результатів науково-прикладних розробок [5; 6], дійти висновку про те, що до базових функцій сучасної системи державного управління та місцевого самоврядування слід зарахувати такі:

а) забезпечення високого рівня задоволеності соціальних, духовних, інтелектуальних та “життєвих” потреб громадян;

б) трансформація, активізація, раціоналізація та організація соціальних зв’язків, які відповідають за підтримку наявних у суспільстві ідеалів, цінностей, норм, стандартів, гарантій (наприклад, гарантовані державою послуги інвалідам, дітям, малозабезпеченим, військовослужбовцям тощо);

в) координація та контролювання взаємовідносин структурних елементів усередині загального механізму державного управління на основі синхронного застосування корелянтами як мобільних і високотехнологічних інформаційних та когнітивно-інформаційних технологій, так і вдосконаленого нормативно-правового й методичного забезпечення;

г) розробка й адаптація до реальних умов функціонування національної соціально-політичної системи сучасних засобів отримання інформації, механізмів відбору, трансляції та застосування у межах системи державного управління і місцевого самоврядування і в усіх галузях соціальної практики й, відповідно, життя суспільства;

д) формування та стимулювання розвитку специфічних галузей соціальної практики (інформаційної індустрії та інфраструктури, ринку знань, інформаційного менеджменту тощо) у контексті забезпечення надійності й збалансованості функціонування державних інституцій та управлінської інфраструктури.

Крім цього, реалізація сервісної функції системи державного управління та місцевого самоврядування дозволяє: а) гармонізувати соціальні інновації та провідні суспільні традиції; б) сформувати нові канали (з використанням нових форм і методів управління й логістики) з відтворення традиційних та інноваційних напрямів розвитку суспільної системи, передачі, трансляції та трансформації соціокультурних, юридичних, політичних, економічних, духовних норм, зразків, стандартів поведінки і взаємодії.

Однак реалізація перерахованих вище завдань у межах загальної функції сервісно-орієнтованої держави потребує впровадження особливої форми організації державної та публічної влади і, відповідно, апарату управління, щоб на більш якісному рівні надавати публічні послуги населенню, перетворюючи гарантію гідного життєзабезпечення людини в Україні не в конституційний міф, а в об’єктивну реальність. З огляду на зазначений вище елементарний склад сервісних функціоналів можна відтворити пріоритетні для сервісної трансформації та реструктуризації системи управління об’єкти локалізації зусиль, що лежатимуть у площині інтересів суб’єктів державного, регіонального і місцевого управління (якими вони надалі будуть опікуватися) (рис. 1).

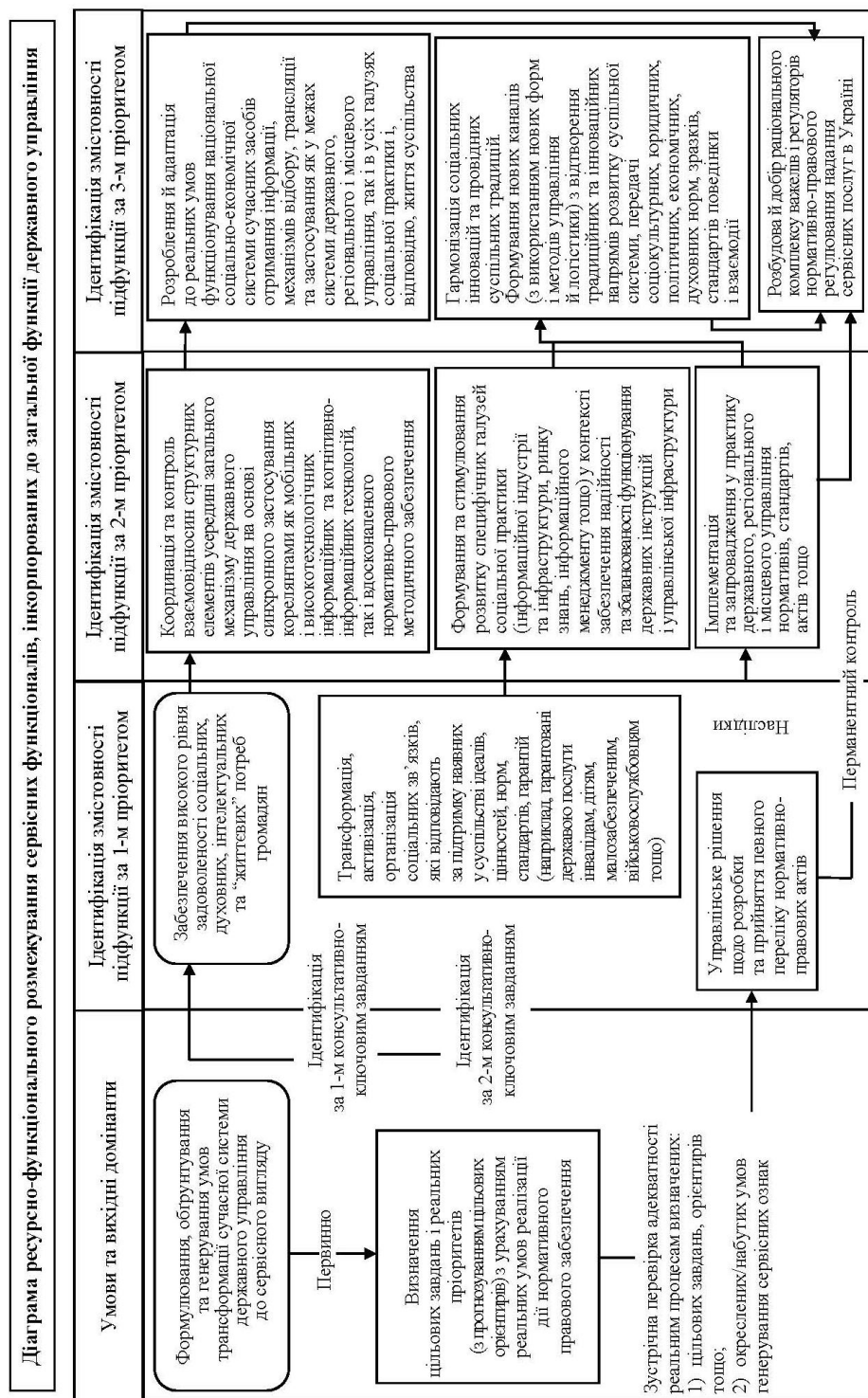


Рис. 1. Діаграма ресурсно-функціонального розмежування сервісних функціоналів, інкорпорованих до загальної функції державного, регіонального і місцевого управління (авторська розробка)

У цьому контексті зазначимо, що процес переходу до сервісно-орієнтованої держави, який супроводжуватиметься низкою вимушених реформ, спричиняє наразі (в умовах нарощення загроз і ризиків українському державотворенню) нескінченну кількість дискусій, які поділили не лише наукові, управлінські кола, але й усю громадськість на тих, хто “за”, і тих, хто “проти” застосування сервісного підходу в системі державного управління. Так, на думку прихильників сервісної моделі державного управління, до яких належать Н. Назарбаєв та Н. Мхитарян, така форма управління не спрямована на перегляд засад держави й не підмінює його базові інститути, вона тільки зміцнює організаційно-правовий каркас публічної влади з метою постійного поліпшення повсякденного життя громадян [7]. Серед аналогічних поглядів певним чином відрізняється позиція В. Есманова та Є. Школьного, які визнають, що сучасна держава “має бути великою сервісною компанією, провайдером послуг, а вибори повинні бути зручним способом вибору послуг” [8].

Однак нині складно визначити ефективність та результативність владних відносин у державі у зв’язку з браком (не прийняттям) сервісної концепції розвитку держави і, відповідно, архітектурної моделі інституціоналізації сучасної системи державного управління процесами сервісного спрямування.

За цих умов особливого значення набуває суб’єктна орієнтація діяльності сфери державного управління [9] у контексті нормативно-правового регулювання діяльності з надання публічних послуг, до яких доцільно зарахувати:

- можливість отримання: а) публічних послуг в електронній формі; б) публічних послуг у багатофункціональних центрах-організаціях за принципом “одного вікна”; в) публічних послуг своєчасно та відповідно до стандарту надання публічної послуги; г) повної, актуальної та достовірної інформації щодо порядку надання публічних послуг, у тому числі в електронній формі; д) одержання заявником із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій та вдосконаленого інформаційно-методичного забезпечення результатів надання публічної послуги; ж) сплати заявником (споживачем) державного мита за надання публічних послуг; з) здійснення заявником (споживачем) плати за надання публічних послуг дистанційно, тобто в електронній формі;

- надання: а) публічних послуг органами згідно з адміністративними регламентами; б) публічних послуг згідно з усталеним реєстром державних послуг;

- використання інформаційно-телекомунікаційних технологій та адаптованого до використовуваних на різних рівнях управління мереж удосконаленого інформаційно-методичного забезпечення під час надання публічних послуг;

- доступність для копіювання та заповнення в електронній формі запиту та інших документів, необхідних для отримання публічних послуг;

- видачу на безкоштовній основі та використання універсальної електронної карти громадянина як документа, що засвідчує його особу для отримання публічних послуг, підтверджує права застрахованої особи в системах обов’язкового страхування, інші права громадянина.

Отже, з урахуванням вищезазначеного, на авторське переконання, у цілому можна класифікувати особливості нормативно-правового регулювання публічних послуг за такими трьома напрямками, розмежувавши їх відповідними пріоритетами:

1) статусне регулювання, що включає в себе категоріальну визначеність і специфікацію публічних послуг щодо інших дій, які продукуються органом влади, насамперед, щодо сервісних функцій держави;

2) регулювання надання державних послуг на основі адміністративно-правових регламентів;

3) правова та когнітивно-інформаційна стандартизація державних послуг із паритетністю щодо формування й реалізації публічних послуг із урахуванням сучасної політики децентралізації влади.

Вважаємо за необхідне підтримати Л. Душакову і Н. Чепурнову з приводу доцільності та нагальності вдосконалення правового регулювання надання державних послуг на основі принципу вертикальної “розгортки” [10]. Зазначені пропозиції убезпечують чіткість нормативної ієрархії, яку можна відтворити й запровадити за результатами прийняття відповідного закону України, що врегулює відносини, котрі виникають у зв’язку з наданням публічних послуг уповноваженими суб’єктами публічного управління, які опікуються цими проблемами. Поряд із зазначеним цей закон України може передбачати низку досить важливих позицій, що визначатимуть специфіку нормативно-правового регулювання відносин у зв’язку з наданням публічних послуг. У тому числі можна: сформувати специфічний понятійний апарат; охопити як державний, так і регіональний та місцевий рівень надання публічних послуг; визначити і розвинути основи юридичного змісту правовідносин, що виникають між заявником і продуцентом публічної послуги; вирізнити загальні вимоги до надання публічних послуг; затвердити порядок розроблення і прийняття, а також структуру адміністративного регламенту надання публічних послуг; регламентувати й стандартизувати питання надання послуг у багатофункціональних центрах; прийняти й запровадити порядок та визначити особливості надання послуг із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій; регламентувати й контролювати організацію діяльності з випуску, видачі та обслуговування універсальних електронних карт.

Поряд із вищевикладеним, варто визнати, що результати системного дослідження проблематики нормативно-правового регулювання й моделювання наслідків його запровадження дають змогу засвідчити, що реалізація цих особливостей надання публічних послуг можлива лише у разі усунення наявної нині когнітивно-інформаційної та комунікаційної нерівності.

Отже, використання інформаційно-телекомунікаційних технологій має досить обмежений характер через об’єктивні причини соціального, технологічного і територіального характеру. Але, незважаючи на законодавчі нововведення, дієвого механізму притягнення до адміністративної відповідальності операторів персональних даних (банків, страховиків, медичних установ тощо) на даний час немає (як і контролю за наданням публічних послуг).

Зазначимо, що правовому регулюванню не підлягають показники, які відтворюють рівень якості надання послуг.

Отже, результати аналізу змістовності й дієвості сучасних нормативно-правових актів України дозволяють сформувати і запропонувати до використання

корелянтам певний перелік критеріїв, за якими доцільно діяти у площині введення у практику державного управління та місцевого самоврядування, з подальшим розвитком сервісного механізму нормативно-правового регулювання динамічних змін рівня якості надання публічних послуг у контексті сервісно-орієнтованого розвитку держави (рис. 2).

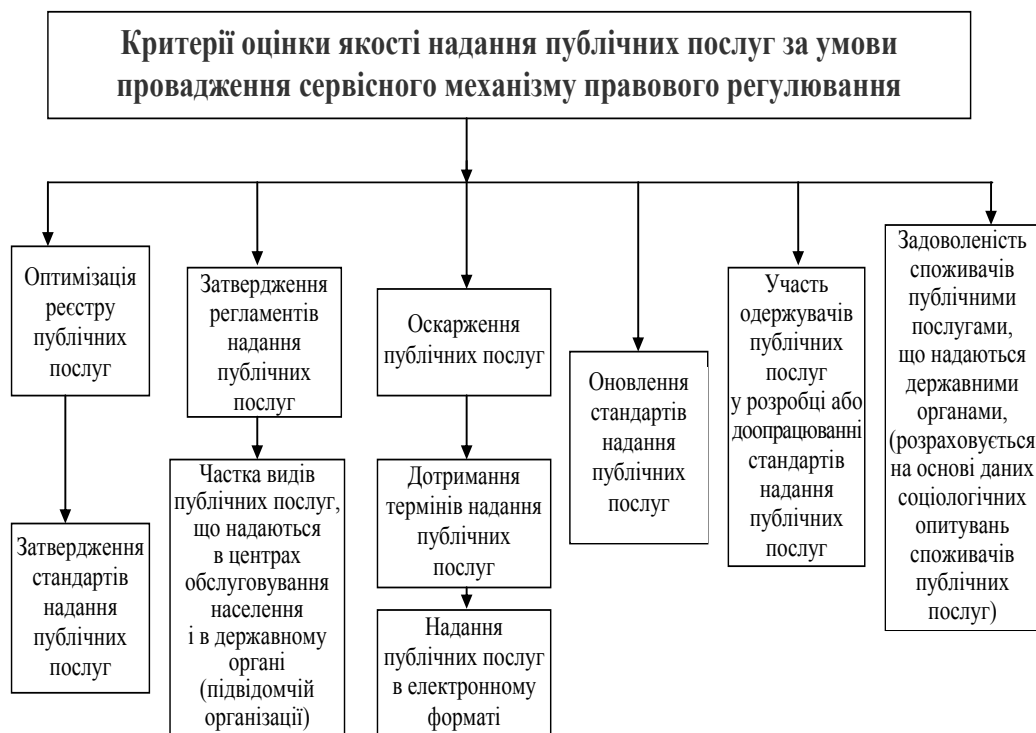


Рис. 2. Критерії щодо обґрунтування, розбудови й запровадження сервісного механізму нормативно-правового регулювання динамічності зрушень вимірів якості надання публічних послуг в умовах розбудови сервісно-орієнтованої держави (авторська розробка)

Відповідно до зазначеного вище слід зауважити, що надалі викристалізовується нагальна необхідність подальшого розвитку вихідних положень теорії публічного управління, які базуватимуться на авторській концепції розвитку сервісно-орієнтованої держави в умовах нарощення суспільно-політичних загроз і ризиків українському державотворенню. При цьому автори статті переконані, що домінанти останньої передбачатимуть одночасне врахування принципів системного, синергетичного, сервісного та суб'єктно-орієнтованого підходів до процесів, розбудови й формування в Україні сервісно-орієнтованої держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи результати науково-прикладних розробок, пропо-

нованих нами у статті, зазначимо, що організація надання публічних послуг потребує насамперед розробки й обґрунтування домінант сервісної концепції та налагодження міжсекторної взаємодії, центральною ланкою якої має стати Єдина система міжвідомчої електронної взаємодії. Отже переконані, що Концепція Єдиної системи міжвідомчої електронної взаємодії має ґрунтуватися на принципах сервісно-орієнтованої архітектури, а основним її компонентом буде сервісна мережа, призначена для забезпечення логістичного зв'язку інформаційних систем різних відомств та установ. Однак, як відомо, інтеграція до відомчих інформаційних систем (і глобальних мереж відповідно) персональних даних неможлива без підвищення вимог до рівня інформаційної безпеки [6, 100]. Через те вважаємо, що оперативне приєднання до Єдиної системи міжвідомчої електронної взаємодії всіх державних органів та органів місцевого самоврядування ще не на часі. Це складне й багатовимірне завдання, успішне виконання якого можливе лише за умови покладення цієї специфічної функції на багатофункціональні центри, які можуть запитувати (в алармовому режимі) відсутні документи під час подання заяв у будь-яких державних інституцій.

Водночас надання в електронній формі публічних послуг не лише ґрунтується на організації міжвідомчої електронної взаємодії, але має передбачати використання Єдиного порталу публічних послуг. Оскільки процес надання послуги включає в себе подачу електронної заяви і, відповідно, відстеження шляхів та режимів її надання за використання інформаційних технологій III інтелектуального рівня, які зроблять цю роботу прозорою й розвиватимуть конкуренцію на IT-ринку у контексті розбудови нових галузей соціальної практики в Україні.

Необхідно підтвердити, що: а) рівень міжвідомчої координації низький (практично відсутній); б) не затверджено також і єдиний набір методик та стандартів; в) координація процесів надання публічних послуг за трьома базовими рівнями управління (між державою, регіонами і органами місцевого самоврядування) не-ефективна. Тому в Концепції треба передбачити й те, що у разі необхідності оскарження якості чи ненадання певної послуги у громадян має бути можливість підтвердження факту подачі заяви. При цьому залишається питання: у кого можна отримати таке підтвердження у письмовому вигляді, оскільки Міністерство інфраструктури (як і оператор Єдиного порталу державних послуг) без створення широкої філіальної мережі фізично не в змозі виконувати наглядові, моніторингові і контрольні функції.

Отже, для забезпечення переходу до сервісної моделі державного управління слід сформулювати стабільні й зрозумілі вимоги та умови щодо захисту інформації, а також опрацювати питання усунення технологічної (цифрової) нерівності, перешкод на шляху ущільнення й розвитку міжвідомчого співробітництва, включаючи механізми забезпечення високого рівня інформаційної безпеки. Оскільки єдине системне уявлення про публічні послуги в Україні так і не склалося, то подібна ситуація характерна як для законодавства, так і для доктрини адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек // Вісник НАДУ. – 2012. – № 1. – С. 217–224.

2. Афонін Е. А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навчальний посібник. – К. : НАДУ, 2010. – С. 265–289. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/books/2010/10aeakzv.pdf>
3. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) (укр./рос.) Рада Європи ; Хартія : Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS N 163 (м. Страсбург, 03.05.1996 р.) [Електронний ресурс]. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062
4. Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедиктова // Вісник Харківського нац. ун-ту. Серія “Право”. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 66–69.
5. Гладун З. С. Проблеми здійснення в Україні адміністративної реформи / З. С. Гладун // Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮІ ТАНГ. – 2000. – Вип. 1. – С. 72.
6. Микитенко В. В. Інформаційно-методичний простір формування набору стратегій для забезпечення економічної безпеки держави / В. В. Микитенко // Виклики та можливості впровадження електронного урядування в умовах кризи : збірник матеріалів ; [за загальною редакцією доктора наук з державного управління С. А. Чукут, канд. наук з державного управління О. В. Загвойської. – К. : НАДУ, 2010. – С. 97–122.
7. Мхитарян Н. Можливості розширення співпраці з Казахстаном в контексті енергетичних і економічних інтересів України [Електронний ресурс] : аналітична записка / Мхитарян Н. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/Juli2009/17.htm>
8. Школьний Є. Як українська влада наживається на видачі довідок та паспортів [Електронний ресурс] / Є. Школьний // Українська правда. Рубрика: Економічна правда (від 08.08.2016 р.). – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/08/8/601773>
9. Райт Г. Державне управління : монографія / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
10. Душакова Л. А. Административное право : учебно-методический комплекс / Л. А. Душакова, Н. М. Чепурнова. – М. : ЕАО, 2008. – 371 с.

А. В. Дубовик, викладач Міжрегіональної
академії управління персоналом
при Президентіві України

СУТНІСТЬ І СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ

Досліджено структуру ринку нерухомості за допомогою інституціонального, об'єктного та відтворювального методичних підходів, що дало змогу розкрити сутність і специфіку регулювання окремих процесів розвитку ринку нерухомості. Увагу приділено дослідженню основних факторів та функцій державного регулювання на ринку нерухомості, які впливають на соціально-економічні процеси та формування, функціонування й розвиток цього ринку.

Ключові слова: державне регулювання; конкурентні переваги; політика; ринок нерухомості; регіон; стійкість розвитку.

The paper studies the structure of the real estate market based on the use of institutional, object and reproductive methodological approaches. Specified allowed to disclose the nature and specifics of managing the processes of the market. The focus is the investigation of the main factors and functions of state regulation of the real estate market affecting the socio-economic processes and the formation, operation and development of the market.

Structural policy in the system of state regulation of the real estate market determines the set of measures sustainability of the national economy; support and optimization of structural proportions, and serves the social reproduction conditions for its stabilization and development. Singled out the basic functions of government regulation on the market, namely: analytical (diagnosis involves processes of real estate markets and includes the study of the situation of some regional markets, regional markets competitive environment, analyzing the institutional and organizational structures of regional real estate markets, research infrastructure, regional real estate markets, structure of some regional real estate markets); organization and control function (including the process of building controls regional real estate market, their relationships and streamline information flow and control the development of some regional real estate markets and the regional economy as a whole); scheduling (includes the development of strategic and tactical plans for the development of real estate markets in general and in specific regions, and the system of regional markets); coordination function (involves the development of various regulations, quotas, laws, programs for development of real estate markets); function of motivation (is to provide various benefits and subsidies to business entities and increase the purchasing power of consumers of real estate markets).

Key words: government regulation; competitive advantages; politics; real estate; region; sustainability.

© А. В. Дубовик, 2017

Постановка проблеми. Однією з головних ознак загальноекономічного прискорення в державі є стан ринку нерухомості, тому що це істотна складова будь-якої національної економіки. Великі обсяги інвестицій у будівництво, забезпечення значної частки ВВП, вплив на розвиток кредитних відносин, зв'язок із багатьма сферами господарювання, власне нормативно-правове регулювання – все це підтверджує унікальну роль даного ринку в системі економічних відносин. При цьому не можна не розглянути векторне значення ринку, оскільки характер і динаміка його розвитку пов'язані із загальнодержавними пріоритетами розвитку економіки, урахуванням національних інтересів.

Динаміка показників продажу на ринку житлової нерухомості у 2016 р. показала скорочення в 1,8 раза порівняно із січнем 2015 р., а обсяг виданих іпотечних кредитів – у 6 разів, ціни на первинному ринку також мали негативну тенденцію. При цьому сума, витрачена українцями на купівлю зарубіжної нерухомості, скоротилась за 2015 р. лише на 17 %, що свідчить про низьку конкурентоспроможність вітчизняного житла, а відтак обумовлює необхідність формування державної стратегії для вироблення конкурентних переваг учасниками ринку.

Наукові проблеми теоретичного обґрунтування найважливіших категорій конкуренції, факторів і джерел переваг, а також розробка методичних основ їх оцінки й вибору конкурентних стратегій на ринку нерухомості також потребують розв'язання.

Актуальність дослідження окремих процесів на ринку нерухомості в контексті реалізації національних інтересів держави впливає з необхідності розв'язання проблем аналізу особливостей державної політики у цій сфері з позицій системного підходу, методичних основ оцінювання конкурентоспроможності підприємницьких структур – учасників ринку. Особливе місце серед зазначених проблем посідає аналіз тенденцій розвитку ринку в умовах кризи, а також проблеми створення стратегій формування конкурентних переваг з урахуванням специфіки ринку нерухомості та вивчення методичних підходів до їх вибору з метою подолання наслідків кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти розвитку інфраструктури ринку нерухомості та його інститути, а також методології аналізу процесів функціонування і розвитку ринків нерухомості досліджували вітчизняні учені Є. Гриценко, О. Божко, І. Крекотень, Н. Ліповська-Маковецька, Р. Манн, О. Фінагіна, Л. Цибух. Теоретичні основи формування ринку нерухомості розглядали А. Асаул, Е. Божко, В. Горемикін, В. Іванов, О. Хан, Р. Манн, Г. Стерник, які присвятили власні ґрунтовні дослідження найпроблемнішим аспектам формування ринку нерухомості в сучасних економічних реаліях. Але слід констатувати відсутність чіткого розмежування чинників, які за характером та змістом здатні підсилити турбулентність і непрогнозованість вектора розвитку окремих сегментів ринку нерухомості. Це зумовлено високою ризикованістю функціонування секторів ринку, його вбудованістю в систему економічного зростання, що спричиняє високу науково-практичну значущість даних досліджень для забезпечення реалізації механізмів державного регулювання на ринку нерухомості в періоди кризи.

Важливість розв'язання проблеми управління розвитком ринку нерухомості у сполученні з недостатньою розробленістю принципів, методів і технологій державного управління, дефіцитом обґрунтованих практичних рекомендацій, спрямованих на роз-

виток ринку нерухомості, на основі виявлення тенденцій, закономірностей, факторів та умов його функціонування й розвитку зумовили мету даного дослідження.

Мета статті – дослідити основні фактори й функції державного регулювання на ринку нерухомості, що впливають на соціально-економічні процеси та формування, функціонування й розвиток ринку нерухомості, а також розкрити сутність і специфіку регулювання окремих процесів його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Один з істотних результатів трансформації відносин власності в сучасній Україні – становлення ринку нерухомості з його особливостями, тенденціями, проблемами, раніше невідомими вітчизняній економіці. Сталий розвиток економіки регіонів неможливий без ефективного використання нерухомої власності, тому створення необхідних умов для розвитку регіонального ринку нерухомості – одне з пріоритетних завдань ефективного використання нерухомої власності та забезпечення регіонального економічного зростання. Ринок нерухомості – досить складна поліфункціональна підсистема економічної системи регіону, високий рівень розвитку якої є необхідною умовою успішного функціонування економіки ринкового типу. Крім того, ринок нерухомості становить основу існування і функціонування ринків праці, капіталу, товарів, послуг [1, 53].

Створення ефективних інструментів регулювання регіональних ринків нерухомості в Україні, з її специфікою та значними регіональними розходженнями, припускає підвищення ролі регіонів в управлінні розвитком регіональних ринків нерухомості.

У зв'язку з цим набуває актуальності проблема формування нових підходів до управління розвитком регіонального ринку нерухомості, а також дослідження тенденцій, закономірностей, факторів та умов функціонування й розвитку регіональних ринків нерухомості. Для регіонального ринку нерухомості як значущого елемента системи регіональних ринків з огляду на ступінь його впливу на економіку регіону, формування системи управління розвитком є важливим наукоємним завданням, актуальним для сучасного етапу розвитку.

Формування моделі управління розвитком ринку нерухомості на регіональному рівні, а головне – забезпечення його позитивного впливу на економічне зростання регіону сприятиме, зрештою, забезпеченню стійкої позитивної динаміки розвитку регіональної економічної системи і поліпшенню якості життя населення регіону.

Необхідність формування методологічних положень управління розвитком регіонального ринку нерухомості на базі аналізу тенденцій, закономірностей, факторів та умов функціонування й розвитку регіонального ринку нерухомості вказує на актуальність подальших досліджень у даному напрямі. У сучасній літературі представлено досить широкий спектр наукових публікацій, пов'язаних із теорією регіональної економіки, що охоплюють різні аспекти формування системи регіональних ринків, а також робіт, присвячених функціонуванню й розвитку ринку нерухомості.

Розглядаючи проблему управління розвитком регіонального ринку нерухомості, необхідно зупинитися на основних факторах, що впливають на соціально-економічні процеси, формування, функціонування і розвиток даного ринку. Питання щодо факторів, які визначають розвиток ринку нерухомості, привертають увагу багатьох учених. Так, Р. Р. Ларіна виділяє три групи факторів, що відображають

національний, регіональний і локальний рівні [2, 12]. При цьому під локальним рівнем розуміють безпосереднє оточення конкретного об'єкта нерухомості. Уточнимо дану позицію стосовно досліджуваної проблематики: локальним рівнем називаємо ринок нерухомості в регіоні.

На основі аналізу факторів, які впливають на функціонування й розвиток регіональних ринків взагалі та на ринок нерухомості зокрема, виділяють три основні групи [3, 201], а саме:

- 1) ті, що пов'язані зі станом національної економіки;
- 2) ті, що пов'язані зі станом регіональної економіки;
- 3) ті, що пов'язані з рівнем розвитку локальних ринків нерухомості.

При цьому слід підкреслити, що зазначені групи факторів впливають на регіональний ринок нерухомості комплексно, у взаємозв'язку один з одним, тому запропоноване групування спрямоване скоріше на розміщення акцентів, ніж на принциповий розподіл досліджуваних факторів [4, 16].

Фактори, що впливають на розвиток ринку нерухомості регіонів України:

- політичні та нормативно-правові (історичний етап розвитку країни; сучасна політика та ідеологія в країні; стабільність політичної системи; історичні традиції, особливості формування правових систем; рівень розвитку нормативно-правової системи у сфері нерухомості);

- економічні (фаза циклу розвитку економіки; рівень соціально-економічного розвитку; стан альтернативних і суміжних ринків; рівень розвитку ринку нерухомості; рівень розвитку відносин власності);

- соціально-демографічні (рівень і тенденції зміни чисельності населення та його вікової структури; рівень і тенденції зміни освітнього рівня населення; рівень і тенденції зміни соціальної структури населення; рівень і тенденції злочинності; диференціація населення за рівнем доходів та її динаміка);

- природно-екологічні (географічне місце розташування; екологічний стан);

- науково-технічні (рівень розвитку інформаційних технологій; рівень розвитку виробничих технологій; рівень розвитку матеріально-технічної бази ринкової інфраструктури; рівень механізації та автоматизації).

Із цього робимо висновок про необхідність підтримки позитивних і нівелювання негативних наслідків взаємного впливу різних груп факторів на ринок нерухомості в країні.

За результатами дослідження [4, 15–16], функціональний компонент розвитку елементів ринку нерухомості припускає виділення основних функцій державного регулювання на ринку нерухомості, а саме:

- аналітична: має економічну діагностику процесів розвитку ринків нерухомості та включає дослідження кон'юнктури окремих регіональних ринків, конкурентного середовища регіональних ринків, аналіз інституціональної та організаційної структур регіональних ринків нерухомості, дослідження інфраструктури регіональних ринків нерухомості, структури окремих регіональних ринків нерухомості;

- організація та контроль: включає процес побудови органів управління регіональними ринками нерухомості, впорядкування їх взаємозв'язків та інформа-

ційних потоків, а також контроль за розвитком окремих регіональних ринків нерухомості й регіональної економіки в цілому;

- планування: передбачає розробку стратегічних і тактичних планів щодо розвитку регіональних ринків нерухомості в цілому та в окремих регіонах, а також у системі регіональних ринків;

- координація: припускає розробку різних нормативів, квот, законів, програм для розвитку регіональних ринків нерухомості;

- мотивація: виражається у наданні різних пільг і субсидій суб'єктам господарювання й підвищенні купівельної спроможності споживачів регіональних ринків нерухомості.

Державне регулювання на ринку нерухомості припускає вплив на інституціональну й організаційну структури регіонального ринку нерухомості. При цьому управління даними блоками формує систему управління розвитком регіонального ринку нерухомості через певні механізми управління. На основі аналізу виявлено такі механізми управління: вільне ринкове регулювання, саморегулювання і державне регулювання. Інститути й організації впливають на формування структури ринку нерухомості, оскільки рівень розвитку інститутів, певного організаційного вузла визначає рівень розвитку організацій. Однак якщо рівень розвитку відповідного інституту не адекватний рівню розвитку організаційної структури, то формуються неформальні норми та правила, що спричиняють інституціональні зміни і трансформації інституціональної структури [5, 63–70].

З позиції ефективного управління необхідно, щоб трансформація забезпечувала розвиток ринку нерухомості, тобто приводила до трансформації інституціональної структури, що сприяє зниженню трансакційних витрат й усуває проблеми функціонування та розвитку ринку нерухомості.

Отже, теоретико-концептуальну основу державного регулювання на ринку нерухомості становлять такі положення:

- виокремлення в рамках управління розвитком регіонального ринку нерухомості двох взаємопов'язаних, але відносно автономних напрямів: управління інституціональною структурою регіонального ринку нерухомості й управління організаційною структурою регіонального ринку нерухомості;

- виділення суб'єктів організаційної структури як провідників керівних дій, що впливають на інституціональну структуру ринку нерухомості;

- виділення механізмів вільного ринкового регулювання, саморегулювання і державного регулювання як взаємопов'язаних аспектів управління.

Проте теоретичні та методичні основи формування конкурентоспроможності на ринках нерухомості ще недостатньо розроблені. Більшість праць присвячено управлінню й економіці ринку, а також конкурентоспроможності нерухомості як продукту. Однак в умовах розгляду ринку нерухомості з позиції діагностики окремих макропроцесів стає очевидною необхідність урахування національних інтересів у системі регулювання діяльності його суб'єктів та виділення ролі конкурентних переваг як критерію їхнього розвитку.

Виконання завдання подальшого розгляду конкурентних аспектів функціонування підприємницьких структур ринку нерухомості на базі елементів системно-

го та стратегічного підходів виступає необхідною умовою пошуку нових напрямів розвитку ринку за окремими процесуальними елементами. Це дасть змогу оцінити роль конкурентних переваг як у діяльності операторів ринку нерухомості, так і знайти взаємозв'язок між зростанням конкурентних переваг учасників ринку та позитивною динамікою функціонування національної економіки в цілому.

Доцільно вказати на проблематичність вивчення конкурентного аспекту для ринку нерухомості в цілому. Розглянемо як окремий випадок ринок житлової нерухомості, адже практика системи державного регулювання і контролю (система обліку та реалізації національних інтересів) більшою мірою пов'язана саме з цим сегментом ринку. Системний аналіз теоретичних уявлень про сутність, значення й умови розвитку сфери ринку житлової нерухомості дозволив виділити такі основні ознаки житлової нерухомості: висока вартість; інвестиційна привабливість; високий ступінь психологічної складової угоди.

Конкуренція у сфері житлової нерухомості, з одного боку, є найважливішою умовою її існування та розвитку, бо саме вона змушує учасників ринку постійно впроваджувати найефективніші методи виробництва, пропонувати нові дизайнерські концепції та цінові пропозиції, виконувати роботу на нових сегментах; з іншого боку, форми вияву та зміст конкуренції насамперед обумовлені станом ринку, його тенденціями і цивілізованістю. На основі аналізу сучасного стану ринку, а також досвіду дослідників ринку розробимо класифікацію конкурентних переваг, характерних для сучасного ринку нерухомості:

- географічні фактори, що показують територіальне розташування споруджуваного житла та рівень інфраструктури району розташування;
- загальноекономічний стан ринку, який характеризується високою нормою прибутку в галузі, відносно невеликими строками окупності капітальних вкладень та сприятливою динамікою цін;
- стимулівна політика держави, що забезпечується зниженням ставки рефінансування, зниженням податкових та митних ставок;
- ринкові фактори, що реалізуються через місткість ринку, що зростає, брак товарів-замінників;
- нормативно-правові фактори регулювання ринку, які втілюються через державні програми доступного житла та пільги, що надаються галузі;
- адміністративні заходи регулювання ринку, що характеризуються сприятливою тендерною політикою, державною підтримкою учасників ринку нерухомості, зниженням адміністративно-бюрократичних формальностей будівництва та продажу житла;
- рівень розвитку інфраструктури ринку, який реалізується через розвиток інженерних технологій і транспорту;
- конкурентні переваги структурного характеру, що свідчать про високий рівень інтеграції в компанії та її ефективно побудовану організаційну структуру;
- економічний потенціал підприємства, який забезпечується фінансовим потенціалом підприємства та можливістю залучення позикового капіталу;
- технічні фактори, що забезпечуються використанням сучасної техніки в будівництві, технічними характеристиками споруджуваних об'єктів та технологічними перевагами будівельних матеріалів.

Конкурентна перевага на ринку нерухомості – це матеріальне відображення конкурентоспроможності досліджуваних суб'єктів, основний засіб досягнення переваги в конкурентній боротьбі, виражений у конкретних факторах, що формують сприятливий імідж підприємства й успішне позиціонування продукту. На підставі теоретичних і методологічних розробок у сфері конкурентоспроможності та формування конкурентних переваг створено структурно-логічну схему аналізу ринку (рис. 1).

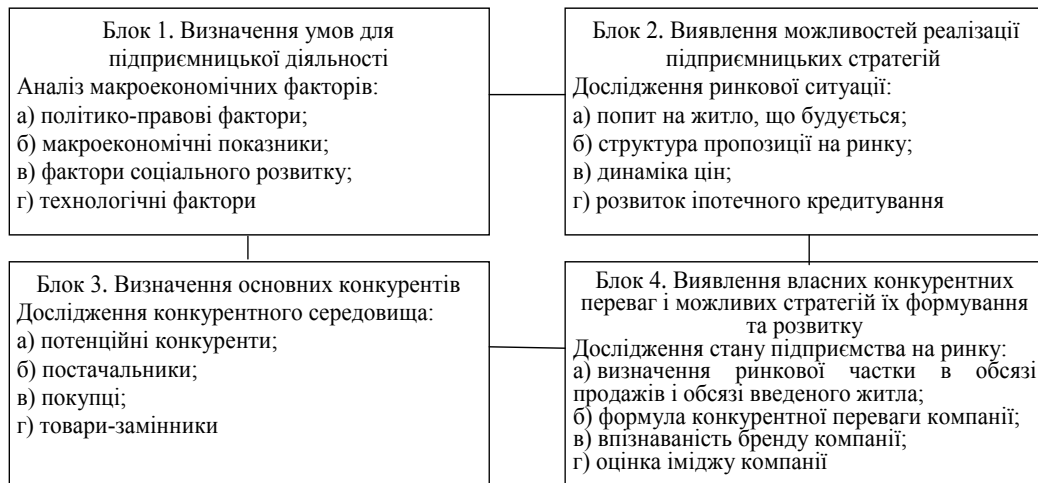


Рис. 1. Структурно-логічна схема аналізу ринку нерухомості

Подана схема дає можливість визначити умови для підприємницької діяльності на даному етапі розвитку, можливості реалізації підприємницьких стратегій, основних конкурентів, власні конкурентні переваги, можливі стратегії їх формування та розвитку. Розробка, реалізація та ефективність стратегій формування конкурентних переваг залежать від безлічі факторів. Вибір найефективнішої стратегії можна здійснити на основі розрахунку вагових коефіцієнтів факторів, які її формують.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Структурна політика в системі державного регулювання ринку нерухомості визначає сукупність заходів стійкості функціонування національної економіки, підтримку й оптимізацію структурних пропорцій, сприяє виконанню умови суспільного відтворення з метою його стабілізації й розвитку. Виокремлено основні функції державного регулювання на ринку нерухомості, а саме:

– аналітична (припускає діагностику процесів розвитку ринків нерухомості та включає дослідження кон'юнктури окремих регіональних ринків, їхнього конкурентного середовища, аналіз інституціональної та організаційної структур регіональних ринків нерухомості, дослідження їхньої інфраструктури, структури окремих регіональних ринків нерухомості);

– організації та контролю (включає процес побудови органів управління регіональними ринками нерухомості, упорядкування їх взаємозв'язків та інформа-

ційних потоків, а також контроль за розвитком окремих регіональних ринків нерухомості й регіональної економіки в цілому);

– планування (передбачає розробку стратегічних і тактичних планів щодо розвитку ринків нерухомості в цілому та в окремих регіонах, а також у системі регіональних ринків);

– координації (припускає розробку різних нормативів, квот, законів, програм для розвитку ринків нерухомості);

– мотивації (полягає в наданні різних пільг і субсидій суб'єктам господарювання і підвищенні купівельної спроможності споживачів).

Список використаних джерел:

1. Гриценко Е. А. Институционально-транзакционная структура рынка недвижимости / Е. А. Гриценко // Стратегія економічного розвитку України. – К. : КНЕУ, 2002. – Вип. 2. – С. 47–53.

2. Ларіна Р. Р. Ринок нерухомості території як об'єкт державного регулювання / Р. Р. Ларіна, В. В. Хороших // Проблеми державного управління економікою : Серія “Державне управління”. 2005. – Т. VI. – Вип. № 59, , 2005. – С. 5–12.

3. Шкурупій О. В. Фактори розвитку ринку нерухомості / О. В. Шкурупій, Т. О. Білоброва // Зб. наук. праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: “Економічні науки”. – 2010. – № 25. – Ч. 3. – Т. 2. – С. 201–206.

4. Манн Р. В. Особливості діагностування стану і перспектив розвитку ринку нерухомості / Р. В. Манн // Економіка та держава. – 2007. – № 9. – С. 15–17.

5. Кириченко О. А. Державна стратегія реформування житлово-комунального господарства України / О. А. Кириченко, В. С. Нотевський // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 4. – С. 63–70.



УДК 330.332:69

Ю. В. Кучма, викладач Чорноморського
національного університету імені Петра Могили

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

Розглянуто методологічні положення адаптивного підходу до державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі. Доведено, що вдосконалення державного регулювання її інвестиційного розвитку пов'язане зі стратегічним плануванням економіки в цілому. Досліджено, що суттєві можливості для розвитку визначаються забезпеченням збалансованості екстенсивних та інтенсивних факторів інтенсифікації будівельної індустрії, що можливо за умови врахування

© Ю. В. Кучма, 2017

збігу територіальних і галузевих інтересів, котрі реалізуються через капітальні інвестиції в основні засоби суб'єктів господарювання будівельної галузі.

Ключові слова: *будівельна галузь; механізм державного регулювання; інвестиційний розвиток; стійке функціонування; стратегічне управління.*

Based on the theoretical analysis improved methodological principles of adaptive approach to state regulation of investment development of the construction industry, aimed at the development and adoption of best management solutions to ensure stable functioning of the entities in the dynamic development of the market economy. It is shown that the improvement of state regulation of investment associated with the construction industry strategic planning economy. Significant development opportunities are determined to balance extensive and intensive factors intensify the construction industry. Make a balance is subject to local accounting community and industry interests that are realized through capital investment in fixed assets of business entities of the construction industry.

Key words: *construction industry; government regulation; investment development; stable performance; strategic management.*

Постановка проблеми. В умовах розвитку економіки ринкового типу ефективне функціонування і стратегічний розвиток економіки країни загалом, як і окремих суб'єктів господарювання будівельної галузі, потребує відповідного наукового забезпечення щодо формування оптимальної соціально-економічної політики; розроблення стратегічних планів розвитку територій, пріоритетних галузей; формування сприятливих умов для залучення інвестицій; регулювання відносин суб'єктів економіки в національних інтересах. Зокрема, у процесі державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі необхідно враховувати територіальні особливості виробничого потенціалу, перспективи використання природно-ресурсного потенціалу, а також вторинних ресурсів. Це забезпечить умови для концентрації виробничих об'єктів, оптимального комбінування регіональних і галузевих інтересів, формування відповідної територіальної інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В управлінській науці проблемам інвестування та розвитку будівельної галузі присвячено праці багатьох учених, серед яких: І. Ансофф, А. Маршал, М. Портер, Й. Шумпетер, В. Бакуменко, Л. Беззубко, О. Васильєва, О. Даций, В. Дорофієнко, І. Драган, О. Ігнатенко, О. Ковалевська, А. Мерзляк, М. Орлатий, Н. Орлова та інші.

Мета статті – удосконалення методологічних положень адаптивного підходу до державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі.

Виклад основного матеріалу. Державному регулюванню інвестиційного розвитку будівельної галузі притаманні особливі характеристики, які визначаються соціально-економічним значенням будівельної галузі, а також специфікою інвестиційного процесу, діяльністю суб'єктів господарювання, особливостями відтворювальних процесів у будівельній галузі [1; 2]. Для забезпечення реалізації механізмів державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі необхідно формування відповідних стратегій і програм їх виконання, які мають враховувати

такі позиції [3]: 1) варіанти розрахунків інвестицій в об'єкти територіального розвитку; 2) оцінку інвестиційної привабливості відповідної території; 3) визначення та обґрунтування потреби у будівельних матеріалах, виробках тощо; 4) економічну та технічну характеристики виробничих об'єктів; 5) складання перспективного балансу виробничих потужностей з урахуванням відтворювального підходу (капітальний ремонт, модернізація, нове будівництво тощо); 6) оцінку наявних сировинних ресурсів, відходів виробництва для вторинного використання; 7) формування балансу виробництва/споживання будівельних матеріалів, виробів; 8) визначення варіантів та вибір найоптимальнішого з них щодо створення та розміщення виробничих об'єктів будівельної бази з урахуванням раціонального використання сировинних ресурсів, відходів виробництва для вторинного використання; 9) розрахунок капітальних інвестицій, необхідних для розвитку будівельної галузі; 10) визначення економічної ефективності пропозицій щодо інвестиційного розвитку об'єктів будівельної галузі.

Специфіка державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі визначає особливі характеристики об'єктів впливу, щодо яких здійснюється стратегічне планування, а також умови, котрі мають бути враховані у плануванні економічного розвитку відповідного територіального рівня (локальний, регіональний, національний) [2]. Зокрема, це стосується таких положень: по-перше, необхідність формування належної і збалансованої виробничої бази на основі сучасних будівельних технологій; по-друге, складність виробничо-технічних зв'язків у процесі будівництва та експлуатації об'єктів будівництва.

Розглянемо ключові принципи державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі. Так, у процесі державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі необхідно виходити з наукових методів і принципів стратегічного планування економіки. Місце й роль кожного чинника, що враховується у плануванні, обумовлюється економічними, соціальними, природними та географічними умовами. Будівництво великих об'єктів переважно прямо пов'язано з подальшим розвитком продуктивних сил, створенням будівельних кластерів, розвитком відповідної інфраструктури. Також додатково до процесу залучаються людський капітал та природні ресурси, забезпечується мультиплікативний вплив на інші види господарської діяльності.

Варто зазначити, що для зменшення термінів та зниження вартості будівельних робіт, підвищення ефективності виробничої діяльності у будівельній галузі необхідне наближення матеріально-технічної бази до місць розташування об'єктів. Слід також враховувати масштаби виробничої діяльності суб'єктів господарювання будівельної галузі, розосереджених об'єктів, що обслуговують. Тому під час розробки стратегій інвестиційного розвитку будівельної галузі треба зважати на збільшення відстані транспортування продукції та матеріалів.

Розвиток більшості суб'єктів господарювання будівельної галузі визначається розташуванням родовищ сировинних матеріалів, а також станом транспортної інфраструктури. Форми й методи стратегічного планування розвитку основних ланок будівельної галузі, принципи щодо їх розміщення змінюються відповідно до прогресу в системі управління будівельною індустрією та специфікою територіальних умов.

Основними чинниками, що обумовлюють державне регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі, виступають: соціально-економічний рівень розвитку території (інвестиційна привабливість територій, розвиток промислового виробництва тощо); наявність мінерально-сировинної бази для будівельної індустрії; рівень інфраструктурного розвитку (транспортного, інженерного, енергетичного); наявність і рівень розвитку логістичних центрів; рівень розвитку людського капіталу території; достатність виробничих потужностей території.

Водночас із розвитком системи ринкових відносин та ускладненням економічних відносин, активізацією конкурентної боротьби виникає необхідність забезпечення диверсифікованості та універсалізації будівельної індустрії. За такої ситуації необхідне раціональне укрупнення підсистем будівельної галузі. Результатом цього може виступати раціональне використання супутніх продуктів видобутку мінеральної сировини, будівельних матеріалів (бетон, цегла, нерудні матеріали тощо). Такий підхід до використання сировини у будівельній галузі в межах певного територіального утворення дає можливість: по-перше, розробляти єдині кадастрові оцінки та забезпечити раціональне використання природних ресурсів; по-друге, упроваджувати суміжні технології, за якими можна отримувати з одного виду природного ресурсу будівельні матеріали різних видів; по-третє, залучати та ефективно використовувати інвестиційні ресурси з метою видобутку мінерально-сировинних ресурсів для потреб будівельного виробництва, формувати відповідні виробничі кластери.

З ускладненням системи ринкових відносин інвестиційний розвиток будівельної галузі, суб'єкти господарювання якої економічно самостійні, потребує оновлення моделі її державного регулювання та вдосконалення методів впливу щодо забезпечення умов ефективного функціонування на засадах конкурентоспроможності.

Таким чином, за результатами узагальнення та аналізу сучасних концептуальних підходів до державного регулювання економіки, стратегічного управління з урахуванням вітчизняного та зарубіжного практичного досвіду обґрунтовано, що державне регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі має здійснюватись на основі системного підходу до територіальної організації господарства [4]. Концепція вдосконалення такого процесу має базуватись на методології адаптивного підходу.

Вивчаючи інвестиційний розвиток будівельної галузі як об'єкт державного впливу, можемо назвати такі теоретичні моделі управління економічними суб'єктами: ідеальної бюрократії; складних ієрархічних систем; підприємства, побудованого на поділі праці; зацікавлених груп. На практиці суб'єкти господарювання використовують, змінюють і поєднують такі моделі залежно від зміни свого зовнішнього середовища. Проте розвиток ринкової економіки, загострення конкурентної боротьби обумовлює вироблення моделі, яка б відповідала вимогам відкритості, оптимальної складності системи відповідно до соціально-економічних умов, результати функціонування якої характеризувались системним ефектом.

Основні концептуальні положення за такого підходу до формування моделі державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі передбача-

ють: по-перше, будівельна галузь є відкритою і складною системою, що характеризується стохастичністю; по-друге, визнається взаємозалежність системи та її елементів від динамічного економічного середовища; по-третє, метою впливу на таку систему є забезпечення її надійності і здатності до адаптації (стійкості) в умовах ринкової економіки.

Щодо методології адаптивного підходу, про яку було зазначено вище, необхідно пояснити, що вона базується на принципах системності, гнучкості, адаптивності, ієрархічності, гуманізації управлінських і технологічних процесів, множинності, ефективності. Основними положеннями такої методології є [5; 6]: а) розгляд інвестиційного розвитку будівельної галузі в цілому та її суб'єктів окремо як стохастичного процесу, що відбувається в умовах мінливого економічного середовища, здатних до адаптації; б) застосовування у процесі прогнозування комбінованих методів, які дають можливість поєднувати рішення за допомогою кількісного та якісного оцінювання; в) формування та застосовування системи безперервного прогнозування економічного середовища, показників функціонування суб'єктів інвестиційного розвитку будівельної галузі; г) застосовування методів та імовірнісних моделей, що пов'язані інформаційними зв'язками, здатні адаптуватися до змін у ринковому середовищі та виробничих процесах; д) оцінювання витрат на будівельну продукцію з урахуванням рівня її якості, а також термінів виконання; е) комплексне застосовування методів прогнозування потреби в ресурсах із методами оцінки розвитку виробництва суб'єктів будівельної галузі на основі єдиної інформаційної бази.

Слід зазначити, що моделювання виробничого процесу в будівельній галузі, його матеріального забезпечення, термінів і якості вироблення продукту необхідно досліджувати як єдиний, цілісний процес, спрямований на отримання повної оцінки потенціалу суб'єктів господарювання щодо забезпечення їх конкурентоспроможності. Також необхідно широке застосовування методів кількісного і якісного аналізу показників інвестиційного розвитку будівельної галузі. Необхідність застосовування методів якісного аналізу (зокрема, експертного оцінювання) визначається браком досить точного уявлення про об'єкт впливу, а також високими темпами втрати актуальності інформації в умовах динамічного ринкового середовища. Ширше використання методів кількісного аналізу базується на застосуванні інформаційних технологій, захищених від неточності інформації, її неповноти, швидкого "старіння".

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, наведені позиції забезпечують базис для методології адаптивного підходу щодо державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі, спрямованої на вироблення та ухвалення оптимального управлінського рішення з метою забезпечення стійкого функціонування суб'єктів господарювання в умовах динамічного розвитку системи ринкових відносин.

Ознакою економічної стійкості суб'єктів інвестиційного розвитку будівельної галузі, що фактично визначається фінансово-господарськими показниками, виступає прибутковість діяльності та досягнення поставлених цілей.

Обґрунтування концепції вдосконалення державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі пов'язано зі стратегічним плануванням еконо-

міки в цілому. Суттєві можливості для розвитку визначаються забезпеченням збалансованості екстенсивних та інтенсивних факторів інтенсифікації будівельної індустрії. Здійснити таке збалансування можна за умови врахування збігу територіальних і галузевих інтересів, що реалізуються через капітальні інвестиції в основні засоби суб'єктів господарювання будівельної галузі, забезпечення раціонального підходу до розвитку продуктивних сил. При цьому в процесі вироблення концепцій, стратегій розвитку та програмних документів, у яких закріплюються загальні обсяги капітальних інвестицій та основні об'єкти будівництва, необхідно враховувати, що ефективність такого розвитку більшою мірою визначається соціально-економічними, виробничо-технічними та природними умовами.

Зазначимо, що реалізація стратегічних цілей і завдань державного регулювання інвестиційного розвитку будівельної галузі, яка відзначається певною специфікою, має здійснюватись з урахуванням конкретної території. Специфіка інвестиційного розвитку будівельної галузі, з позиції її територіальної організації, визначається складними вертикальними, горизонтальними і діагональними функціональними зв'язками її суб'єктів та суміжних галузей.

Список використаних джерел:

1. Менеджмент в строительстве: региональный аспект : [монография] / В. В. Дорофиев, Л. В. Беззубко [и др.]. – Макеевка : ДонГАСА, 2004. – 269 с.
2. Ковалевська О. П. Методичні основи формування стратегії розвитку інвестиційно-будівельного комплексу / О. П. Ковалевська // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: “Управління”. – 2011. – Вип. 4. Державне управління та місцеве самоврядування ; за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – 2011. – С. 106–111.
3. Особенности осуществления современной отраслевой политики : [монография] / Л. В. Беззубко, А. Н. Головкин, М. К. Шпарбер. – Луганск : ЛФ ДонГАСА, 2004. – 246 с.
4. Букіашвілі В. О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави: аналіз вітчизняного та закордонного досвіду / В. О. Букіашвілі // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Т. 5. – № 3. – С. 141–146.
5. Алексеев С. Б. Адаптивное управление конкурентоспособностью предприятия : монография / С. Б. Алексеев. – Донецк : ДонНУЭТ, 2007. – 170 с.
6. Лукашин Ю. П. Адаптивные методы краткосрочного прогнозирования временных рядов / Лукашин Ю. П. – М. : Финансы и статистика. – 2002. – 416 с.

К. М. Тарасенко, аспірантка Університету
митної справи та фінансів

ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИЗНАЧЕННЯ МІГРАЦІЇ

Розглянуто підходи до визначення поняття “міграція” згідно з трактуваннями видатних зарубіжних і вітчизняних учених. Проаналізовано ключові поняття, що лежать в основі визначень міграції. Розкрито суть, ознаки та характеристики міграційного процесу, керуючись наявними категоріями, які пов’язані з територіальним рухом суб’єктів та його основними стадіями. Виявлено суперечності і проблеми в розумінні феномена міграції та визначенні об’єктів міграційних досліджень. Установлено основні фактори, які спричиняють міграційні процеси, дано власне визначення поняття “міграція”.

Ключові слова: міграція; міграційні процеси; міграційні потоки; просторове переміщення; рух населення; соціально-економічний розвиток.

Migration is the ambiguous social process which carries a huge impact on the development of modern society, mainly in the socio-economic and demographic aspects. This article examines the approaches to the definition of the concept of “migration”, according to the views of prominent foreign and domestic scholars. Made an analysis of the key concepts underlying the definitions of migration. The article reveals the essence of the signs and characteristics of the migration process, on the basis of the existing categories, which related to the territorial movement of subjects and its main stages. Detected contradictions and problems in understanding the phenomenon of migration and the determination of the object of migration research. Discovered the main factors causing migratory processes and provided its own definition of “migration”.

As a result, the concept of “migration” is ambiguous, that is, there are so many points of view about the nature of this phenomenon. In addition, the lack of a unified approach to the interpretation of key concepts that characterize the migratory processes and their participants an understanding of the entity and the role of population movements, sets the need for comprehensive consideration of different theories and identifying the most significant task of this research.

Consequently, despite the lack of precision the term “migration” in modern socio-economic fields of knowledge, this issue and is one of the most debated among researchers.

Key words: migration; migration processes; migration flows; population movement; spatial displacement socio-economic development.

Постановка проблеми. Міграція – це досить неоднозначний соціальний процес, який дуже впливає на формування сучасного суспільства, в основному в

© К. М. Тарасенко, 2017

соціально-економічному та демографічному аспектах. З одного боку, це життєво необхідний і неминучий для нормальної життєдіяльності процес, пов'язаний із перерозподілом трудових ресурсів, їхнім працевлаштуванням, навчанням, відпочинком тощо. З іншого – міграція, що має вимушений характер, призводить до зростання соціальної напруженості, породжуючи проблеми забезпечення мігрантів житлом і роботою, іноді їжею й одягом, медичним забезпеченням, необхідністю розв'язання психологічних проблем, пов'язаних із пристосуванням та адаптацією на новому місці проживання.

Виходячи з вищезазначеного, міграція є складним суспільним феноменом, що вивчається багатьма науками, зокрема історією, правознавством, економікою, демографією, географією, соціологією, державним управлінням тощо. У трактуваннях поняття “міграція” немає однотайності, існує дуже багато поглядів на сутність такого явища, що знайшло відображення у розмаїтті визначень цього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трактуванню та дослідженню поняття “міграція” присвячено праці багатьох провідних зарубіжних і вітчизняних науковців, зокрема О. Малиновської, Е. Равенштейна, В. Переведенцева, О. Хомри, Л. Рибаківського, М. Романюка та ін. Однак актуальною залишається потреба різнобічних досліджень міграційних процесів, їх детального осмислення з метою здійснення наукових передбачень розвитку цього напрямку суспільного буття.

Мета статті – розкрити сутність терміна “міграція”, подати основні ознаки міграційного процесу та сформулювати власне визначення поняття “міграція”.

Виклад основного матеріалу. Протягом усієї історії людства міграційні процеси відігравали важливу роль у розвитку нашого суспільства. Безперечно, міграція має величезний вплив на розвиток сучасної спільноти, переважно в соціально-економічному та демографічному аспектах, адже являє собою складне й комплексне соціальне явище, існування й перебіг якого зумовлені дією цілого комплексу чинників соціально-економічного, демографічного, політичного, етнокультурного характеру.

Міграція населення – комплексний феномен, саме тому досліджується фахівцями багатьох спеціальностей: економістами, демографами, географами, істориками, етнографами, соціологами, юристами тощо.

Одним із перших у кінці XIX ст. поняття “міграція” ввів Е. Равенштейн (1834–1913), який проаналізував міграційні процеси до Лондона та інших міст і визначив 10 загальних правил, що характеризують майже всі випадки міграції. Керуючись даними перепису населення в Англії та Уельсі. Е. Равенштейн (1889 р.) сформулював “закони міграції населення”, які полягали в тому, що основна причина міграції населення – кращі економічні умови в іншій місцевості, ніж у тій, де проживає людина; масштаби міграції скорочуються зі збільшенням відстані; міграція населення двостороння; мобільність людей визначається їхніми особистісними характеристиками. Е. Равенштейн зробив висновок, що міграцію населення доцільно тлумачити дією так званих “pushpull” чинників: внутрішні – несприятливі умови на одній території (жорстке законодавство, надмірні податки), які “виштовхують” людей з місця проживання, та зовнішні – сприятливі умови, створені на інших те-

риторіях, що приваблюють їх. Попри те, що певні його правила так і не витримали перевірки часом, Е. Равенштейна вважають основоположником (засновником) міграційної теорії. Адже його продумані засади переважали у міграційному дискурсі впродовж майже ста років з моменту їх появи та з 40–60-х рр. ХХ ст. стали основою популярних концепцій міграції: гравітаційної моделі, моделі залучення можливостей та проміжних можливостей. Тобто його теорія факторів “притягання-відштовхування” лягла в основу більш пізніх теорій міграції, таких як неокласична економічна теорія (1962–1969 рр.), теорія сегментованого ринку праці (1979 р.), теорія глобальних систем (1988 р.) [1, 12–25]. Поряд із законами Е. Равенштейна до класичних міграційних теорій належить також економетрична модель Е. Лі “pushpull factors”, розроблена в 1960-х рр. Згідно з даною моделлю, на кожній території діють різні групи факторів міграції: утримувальні, притягувальні та виштовхувальні, що визначають прибуття й вибуття, причому деякі фактори впливають на більшість людей, а деякі – тільки на окремих індивідів.

Е. Лі зауважує, що міграція – процес селективний. Одні й ті ж фактори можуть впливати на різних людей по-різному. Притягувальні фактори більше впливають на високоосвічених людей, які до того ж і так мають певний статус у регіоні, проте вони можуть отримати вигідніші пропозиції в іншому місці. Висока мобільність характерна для висококваліфікованих спеціалістів, адже часто міграція означає просування вгору кар’єрними сходами й рівнями доходів. Для малокваліфікованих працівників, навпаки, більше значення мають негативні, виштовхувальні фактори. В теорії велика увага приділяється економетричними характеристиками мігранта та стадіям його життєвого циклу. Тобто Е. Лі концентрує свою увагу переважно на економічних чинниках міграції, хоча зазначає, що існують і також політичні бар’єри, які можуть запобігати міграції [2].

Термін “міграція” походить від латинського слова *migratio*, *migro*, що в перекладі означає переміщення, пересування, переселення. Слід зазначити, що переміщення й переселення – зовсім не слова-синоніми, як здавалося б на перший погляд, саме тому в науковій літературі натрапляємо на велику кількість визначень і уточнень терміна “міграція” та його похідних.

Як зазначає В. І. Переведенцев, переміщення – ширше поняття у трактуванні міграції, ніж переселення, адже міграція у вузькому сенсі являє собою завершений вид територіального переміщення, який у результаті призводить до зміни постійного місця проживання особи, тобто є переселенням у буквальному значенні цього слова. Водночас трактування міграції у широкому контексті охоплює всі чотири види переміщення: сезонне, маятникове, епізодичне, постійне [3].

Соціологічний словник визначає міграцію як “географічний рух індивідів або груп індивідів, тобто мобільність людей у вузькому або ширшому географічному просторі” [4, 224]. Подібне трактування подає Економічна енциклопедія: “Міграція населення – переміщення людей, етносів, їхніх частин або окремих представників, пов’язане зі зміною постійного місця проживання або з поверненням до нього” [5, 385].

Філософський словник соціальних термінів класифікує міграцію як процес переміщення людей в якості невід’ємних частин або окремих представників етносів, пов’язаного зі зміною постійного місця проживання або з поверненням до нього [6].

Стисле й лаконічне трактування дає “Географічна енциклопедія України”: “міграція – це переміщення населення, пов’язані зі зміною постійного місця проживання (зон життєдіяльності)” [7]. За “Юридичною енциклопедією”: “міграція – це переміщення осіб через кордон тих чи інших територій у межах однієї країни або з однієї країни в іншу зі зміною постійного місця проживання назавжди або на тривалий час” [8].

Кожен сучасний автор, використовуючи термін “міграція”, тлумачить його за власним баченням, керуючись існуючими категоріями, які пов’язані з територіальним рухом суб’єктів та його основними стадіями. Зауважимо, що ця ситуація, з одного боку, спричинена невпинною глобалізацією, властивою сучасному світові, має істотний вплив на більшість явищ та процесів сьогодення, а з іншого – науковий термін “міграція” вже давно набув універсального характеру, що суттєво відрізняється від більш ранніх підходів, коли існували лише два загальновідомі підходи до визначення цього процесу – переселення осіб на нове місце проживання (“вузьке” тлумачення) та таке, що охоплює всі територіальні переміщення міжпоселенського характеру (“широке”).

Нині існують численні підходи до тлумачення змісту міграції. Більшість із них стосується саме міжнародної міграції як різновиду переміщень осіб і, як правило, застосовується в поєднанні з основними концептуальними підходами: місце народження, громадянство, місце проживання, мета і тривалість перебування в іноземній країні.

Міжнародна організація з міграції тлумачить міграцію як “процес переміщення населення через міжнародний кордон або в межах країни: вона охоплює будь-який вид переміщень незалежно від їх тривалості, складу чи причин; міграція включає пересування біженців, переміщених осіб, виселених людей та економічних мігрантів” [1].

Так, професор Корнельського університету і генеральний секретар Міжнародного союзу наукового вивчення (JUSSP) Мері Крітц вважає, що різновид міграції, який домінував у міжнародних міграційних відносинах протягом декількох століть, уже практично вичерпав себе, хоча ера міжнародної міграції активно триває, набираючи обертів [9]. На наш погляд, у даному висновку немає нічого нелогічного, адже очевидно, що типи міжнародної сучасної міграції значно еволюціонували порівняно з тими, що переважали у попередні століття. Не беручи до уваги той факт, що кінцевим результатом сучасних міграцій є переселення, міграційні потоки мають переважно конкретну та недовгострокову мету як, наприклад, роботу або навчання за кордоном чи навіть тривалу відпустку, адже напрями нинішніх міграцій населення також істотно відрізняються від тих, що були відомі в минулому.

Щодо трактування міграції вітчизняними науковцями зазначимо, що дослідник О. Хомра під міграцією населення розуміє “територіальні переміщення населення, пов’язані зі зміною місця проживання”. Для досконалої класифікації поняття міграції О. Хомра виділяє три групи. До першої зараховує такі визначення, в яких поняття міграції ототожнюється з поняттям рухливості, тобто “переміщення населення по території країни, а в більш широкому значенні слова вона являє собою галузевий, територіальний, професійний та соціальний перерозподіл” [10]. До

другої групи автор зараховує трактування, які визначають міграцію як сукупність механічних, професійних та галузевих переміщень. Тобто глобально “міграція населення – це будь-яке територіальне переміщення людей, пов’язане зі зміною пункту трудової діяльності, виду трудової діяльності та галузі докладання праці”. До останньої групи належать визначення, які під міграцією розуміють будь-які просторові переміщення. Отже, зробимо висновок, що дана група визначень перегукується з трактуванням міграції в першій групі класифікації. Виходячи з вищезазначеного, погодимося з О. Хомрою, що “місце проживання” має розглядатись не як те місце, де людина зареєстрована, а як зона її функціонування, тоді дослідження визначень будуть точнішими [10, 7–8]. Близький до цих визначень Ю. Римаренко, який вважає під міграцією “переміщення людей (мігрантів) через кордони тих або інших територій зі зміною місця проживання назавжди або на тривалий час”. Оскільки міграція населення складається з міграційних потоків, поняття міграції застосовують і в множині – міграції [11, 740]. До цього тлумачення Т. Драгунова додає, що суть міграції зводиться до “переміщення людей між населеними пунктами, регіонами та країнами, що зумовлене економічними, політичними, етнічними та релігійними чинниками і пов’язане зі зміною місця проживання на різні терміни” [12, 73].

Дослідження О. Хомри критикує російський дослідник міграції Л. Л. Рибаківський, називаючи його підхід до класифікації міграцій непослідовним. Натомість Л. Л. Рибаківський пропонує власний розподіл визначень міграції. Класифікація цього дослідника також поділяє визначення міграції на три групи, критерієм розподілу, як і в інших класифікаціях, слугує сутнісний момент.

До першої групи автор зараховує визначення, що акцентуються на різних видах руху населення, а саме: міграційному та соціальному. Для цього підходу характерно те, що галузевий, територіальний та соціальний рух населення називають міграцією. О. Хомра такий підхід називає широким, а економічний географ Б. С. Хорєв – занадто широким і неприйнятним для наукового дискурсу. До другої групи належать поняття, які зараховують до міграції лише територіальні переміщення населення, що розрізняються за відстанню між місцями в’їзду та виїзду, строками, на які переміщуються мігранти, метою, яку вони ставлять перед собою. За такого підходу необхідно дійти згоди щодо умовних кордонів, перетин яких можна вважати міграцією. Такою межею можуть виступати як кордони країни, міських та сільських поселень, так і межі адміністративних районів міста. Тобто залежно від визначення умовних меж перетину, навіть переміщення всередині поселення можна вважати міграціями. О. Хомра такі процеси називає мікроміграціями. Проте деякі дослідники зараховують до міграції лише “переїзд із однієї країни в іншу”, однак більшість учених погоджується з тим, що межами визначення міграції слід вважати кордони населених пунктів.

Третя група Л. Л. Рибаківського включає в себе ті визначення, які ототожнюють поняття переміщення та мобільність (рухливість). Автор критикує погляди Б. С. Хорєва, Л. Л. Шимілевої, О. В. Ларміна та інших учених, котрі дотримуються подібного підходу. Л. Л. Рибаківський приєднується до думки, яка була висловлена ще в 1973 р. М. В. Курманом про те, що мобільність та міграція – різні поняття. Під міграцією слід розуміти територіальне переміщення, а під мобільністю – здат-

ність до міграції, тобто потенційну міграційну активність. Підтвердження подібної думки можна знайти і в довідкових виданнях, де міграційна мобільність населення трактується як “готовність або здатність громадян чи осіб без громадянства здійснювати переміщення” [13]. Хоча позиція Л. Л. Рибаківського обґрунтована, проте в соціологічній літературі, українській і зарубіжній, давно склалося розуміння мобільності саме як переміщення, й треба погодитися з думкою відомого українського соціолога С. Макеева, що за таких умов протиставлення понять “мобільність” і “переміщення” втрачає будь-який сенс [14, 11].

Ширше трактування міграції запропонував В. Шелюк: “Міграція – це поняття, яке відображає соціально-економічні і демографічні процеси, сукупність переміщень, які здійснюються людьми між країнами, регіонами однієї країни, різного виду поселення та інші види переміщень” [15, 46–47]. Проте М. Околюський наполягає на гіпотезі, що термін “міграція” використовується тоді, коли люди, тобто мігранти, мають на меті остаточне переселення. Такий підхід досить застарілий, тому вчений пропонує розглядати міграцію в контексті ширшого поняття “рух”, що включає різноманітність типів і форм людської мобільності, які взаємопов’язані і трансформуються з однієї в іншу [16, 51]. Так як автор фактично взагалі не досліджує тимчасову міграцію, що призводить до суттєвого звуження шляхів тлумачення міграції як різнопланового соціально-економічного явища, вважаємо напрацювання М. Околюського не завершеними.

Свого часу суттєвий внесок у визначення терміна “міграція” зробив М. Д. Романюк, який виділив трудову міграцію як важливий вид міграційних процесів та охарактеризував її як “рух”, переселення та переміщення на постійній або тимчасовій основі носіїв робочої сили і працересурсного потенціалу в регіональному, національному й міждержавному міграційному просторі для забезпечення відповідного економічного циклу відтворення та власних потреб трудових мігрантів [17, 30]. Отже, за М. Д. Романюком, трудова міграція є різновидом окремого міграційного потоку, що формується під впливом різних соціальних та демографічних факторів, а також менталітету трудових мігрантів. Автор наполягає на суті трудової міграції – праві індивідуума на реалізацію своєї професійної діяльності з метою одержання матеріальної винагороди за працю, що прямо пропорційна якості виконаної роботи та професійно-кваліфікаційним характеристикам виконавця. Таким чином, право індивіда розглядається М. Д. Романюком не лише на внутрішньо-регіональному та міжрегіональному рівні, але й з позиції працевлаштування особи на іноземному підприємстві, фірмі чи установі з огляду на загальноприйняті норми міжнародної співпраці, що передбачають створення сприятливих умов для вільного переміщення робочої сили.

Грунтовний аналіз сучасного стану розуміння міграції як в українській, так і в зарубіжній літературі проведено відомою українською дослідницею О. Малиновською. Міграцію розглянуто як територіальний рух населення, на відміну від природного чи соціального. Проте в рамках підходів, за яких міграція визначається виключно як територіальні переміщення, О. Малиновська виділяє кілька груп залежно від масштабу підходу, від найзагальнішого до максимально звуженого [18]. До аналізу дослідниця залучила праці науковців не лише з країн пострадянського

простору, які мають спільні наукові традиції, а також із країн, що традиційно називають далеким зарубіжжям, крім того, аналізувався категоріальний апарат міжнародних міграцій.

Однак проведений майже через двадцять років аналіз значно ширшого кола наукових праць виявив практично ті самі суперечності й проблеми в розумінні феномена міграції та визначенні об'єктів міграційних досліджень. Зазначимо, в межах загальних підходів об'єктами дослідження стають переміщення, які більшість дослідників не вважає міграційними, а за звужених підходів з кола досліджень випадають соціальні процеси, що потребують уваги з погляду розвитку відповідної теоретичної основи для вивчення окремих видів міграції і їх контролю в межах державних міграційних стратегій.

Для розуміння сутності та змісту поняття міграції вважаємо за необхідне відобразити головні фактори, які, згідно з трактуваннями зарубіжних та вітчизняних науковців, спонукали до міграційних процесів (табл. 1).

Таблиця 1

Основні фактори, які, на думку вчених, спричиняють міграцію

Зарубіжні та вітчизняні науковці, що вивчали міграційні процеси	Основні фактори, що спричиняють міграцію
1	2
Е. Равенштейн 1885 р. – “Закони міграції”	Внутрішні: несприятливі умови на одній території, тобто жорстке законодавство, надмірні податки. Зовнішні: сприятливі умови на іншій території, зокрема, більші доходи та значно вищий рівень оплати праці
Е. Лі 1966 р. – “Теорія факторів міграції”	“Виштовхувальні”: безробіття, низький рівень доходу, високі податки, бідність, дискримінація, обмеження совісті й віросповідання, війна, несприятливі природні та кліматичні умови. “Притягувальні”: високий рівень економічного розвитку, більш високі доходи, безпека, можливість отримати доступ до ринку праці
В. І. Переведенцев 1975 р. – “Методи вивчення міграції населення”	Економічні, етнічні, демографічні, природничо-географічні, моральні, соціологічні, культурні, соціально-психологічні. Основний акцент падає на мотиваційну природу міграції, іншими словами – задоволення соціальних потреб, у тому числі й потреби самоствердження
О. У. Хомра 1979 р. – “Міграція населення. Питання теорії та методики визначення”	Переселення пов'язані з факторами економічного порядку, негативне ставлення мігранта до умов оплати праці
М. Д. Романюк 1999 р. – “Міграції населення України за умов перехідної економіки”	Реалізація професійної діяльності для отримання гідної винагороди за свою працю

Закінчення табл. 1

1	2
Л. Л. Рибаківський 2003 р. – “Міграції населення (питання теорії)”	“Виштовхувальні”: загроза життю, втрати майна, соціального статусу. “Притягувальні”: рівень об’єктивних компонентів умов життя, що задовольняють різні насамперед базові потреби людей
О. А. Малиновська 2004 р. – “Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями”	Сусідство з країнами Європейського Союзу, яке дає можливість на більш високий рівень оплати праці

Джерело: складено автором.

Аналізуючи наведені фактори у широкому та вузькому значеннях, можна дійти висновку: спільним є те, що необхідна умова міграції населення безпосередньо вбачається у бажанні пошуку вищого рівня економічного розвитку, покращання соціального стану населення, як наслідок – зміна місця проживання. Намагаючись якнайповніше охопити природу міграції та одночасно відділити всі інші випадки переміщень, автори вдаються до різноманітних поєднань. Водночас підкреслимо, що в цих трактуваннях не беруться до уваги критерії класифікації мігрантів, тобто правовий статус, територіальна ознака, спосіб реалізації, ставлення до країни, кількість мігрантів, відстань, тривалість, добровільність і мета міграції.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Узагальнюючи, зазначимо, що наявні наукові напрацювання поділяються на дві великі групи, у яких акцентувальною характеристикою є кількісні та якісні властивості міграції, що мають добровільний чи примусовий просторовий рух осіб або груп осіб як в адміністративних межах власної держави під час здійснення внутрішньої міграції, так і під час перетину державних кордонів країни, тобто зовнішня або міжнародна міграція за наявності чи відсутності законних підстав на переміщення на певний період часу або ж назавжди, що може стати причиною зміни постійного місця проживання. Отже, кінцевою метою та результатом переселення є еміграція або імміграція, а особа, яка здійснює міграцію, називається мігрантом.

Вважаємо, що міграція – це зміна людиною постійного місця проживання з метою забезпечення нагальних та надзвичайно важливих життєвих потреб під впливом об’єктивних і суб’єктивних факторів.

Список використаних джерел:

1. Brettell C. Migration Theory. Talking across Disciplines [Електронний ресурс] / Brettell C. – Режим доступу : <https://estvitalesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/introduccic3b3n-migration-theory-talking-across-disciplines.pdf>

2. Lee E. S. A Theory of Migration [Electronic resource] / Lee E. S. // Demography. – 1966. – Vol. 3. – №. 1. – Режим доступу : http://www.jstor.org/stable/2060063?seq=1#page_scan_tab_contents
3. Качурець І. Теоретичні аспекти впливу міграційних процесів на зовнішню політику та національну безпеку України [Електронний ресурс] / І. Качурець // Зовнішня політика і міжнародні відносини. – Режим доступу : <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/2305/1/100-35.pdf>
4. Соціологія. Словник спеціальних термінів [Електронний ресурс] / Навчальні матеріали онлайн. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15010922/sotsiologiya/sotsiologiya_slovnik_spetsialnih_terminiv
5. Економічна енциклопедія : в 3 т. – Т. 2 / ред. кол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2001. – 848 с.
6. Філософський словник соціальних термінів. – 2 вид. доповнене. – Х. : Р. И. Ф., 2005. – С. 454.
7. Географічна енциклопедія України : у 3 т. – Т. 2 / відповід. ред. О. М. Маринич. – К. : Українська Радянська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1990. – С. 359.
8. Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 3 / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. – С. 641.
9. Ионцев В. Международная миграция населения: теория и история изучения / Ионцев В. – М. : Диалог – МГУ, 1999. – 370 с.
10. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / Хомра А. У. – К. : Наукова думка, 1979. – 148 с.
11. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 912 с.
12. Драгунова Т. Просторовий аналіз міграційного процесу в м. Києві / Т. Драгунова // Статистика України. – 2004. – № 1. – С. 72–79.
13. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории) / Рыбаковский Л. Л. – М., 2003. – 240 с.
14. Макеев С. А. Социальные перемещения в крупном городе / Макеев С. А. ; отв. ред. В. И. Тарасенко. – К. : Наук. думка, 1989. – 152 с.
15. Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи / В. Шелюк // Перспективи. – 2001. – № 3 (15). – С. 45–50.
16. Околки М. Миграционное давление на Европу / М. Околки // Международная миграция населения. – 2001. – Вып. 6. – С. 46–54.
17. Романюк М. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання / Романюк М. – Львів : Світ, 1999. – 292 с.
18. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями / Малиновська О. А. – К. : НАДУ, 2004. – 235 с.

УДК 35.073.52:336.7(477)

А. І. Бондаренко, кандидат наук з державного управління, докторант Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ**

Розглянуто можливості формування якісних механізмів державного регулювання під час надання фінансових послуг в Україні. Проаналізовано ефективне функціонування фінансової системи України, налагодження фінансової діяльності органів державного управління та суб'єктів господарювання, необхідність управління фінансовими ресурсами країни як чинника розв'язання суперечності між індивідуальним і приватним характером виробництва та суспільним призначенням відтворювального процесу.

Ключові слова: механізми державного регулювання; надання фінансових послуг; фінансова безпека держави.

The article considers possibilities of forming qualitative mechanisms of state regulation in the provision of financial services in Ukraine. For the effective functioning of the financial system of Ukraine, analysis and adjustment of the financial activities of government and business entities need to manage financial resources as a factor in solving the conflict between the individual and private nature of production and social reproduction process in general purpose actualize absolutely need to use new approaches to state financial security in its economic sector.

Financial security of society and the state as a whole in the provision of financial services will always affect the relationships that develop in the economic system of the state, namely the development of its components, as the productive forces, ownership of the means of production, forms of economic relations, methods and tools of state regulation of the economy. Thus, financial security comes from the nature of economic development of society and requires mandatory regulation establishing it as any that is vital to the existence of a state function.

With the formation of private property and free enterprise financial system of Ukraine requires rapid formation mechanism of public financial security mechanisms and the formation qualitative financial services, which aim to achieve defined results during the formation and execution of budgets in accordance with financial policy. The relevance of the state of financial security in public administration can be considered mechanism of state financial services as one of the most important elements of public administration reform in Ukraine.

Key words: mechanisms of government control; grant of financial services; financial safety of the state.

© **А. І. Бондаренко, 2017**

Постановка проблеми. Формування якісних механізмів державного регулювання ринку фінансових послуг проводилося на всіх етапах його розвитку, хоча, попри зміни керівних економічних теорій, методи цього регулювання залишалися постійними. Зростання трансграничних переміщень капіталу, розширення асортименту фінансових послуг, збільшення інвестицій у глобальні громадські блага, бурхливе зростання транснаціональних фінансових компаній створили нові форми суспільно-державного партнерства. Комплекс державних фінансових послуг – один із секторів української економіки, що найшвидше зростають. За рентабельністю він перебуває на другому місці після добувної промисловості. Проте український комплекс фінансових послуг усе ще не виконує свого основного призначення – не забезпечує перетворення заощаджень на виробничі інвестиції та їх ефективне використання. За конкурентоспроможністю цей комплекс, навіть в умовах макроекономічної стабілізації, багато в чому не відповідає вимогам інноваційної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельну основу нашого дослідження становлять теоретичні та методологічні принципи організації державного управління у сфері прогнозування та вдосконалення економічного механізму управління, що розкриваються у працях відомих вчених. Науковою основою виконання цих важливих державних завдань виступають передусім теоретичні напрацювання щодо механізмів державного управління, які містяться у працях Ю. Ковбасюка [1], В. Місюри [2], Ж. Ціллера [3] та ін.

Серед наукових напрацювань учених, в яких досліджено проблеми державних фінансових послуг та механізмів забезпечення фінансової безпеки держави, заслуговують на увагу праці [4–7].

Мета статті – аналіз та формування теоретичних засад підвищення якості механізмів державного регулювання ринку фінансових послуг України.

Виклад основного матеріалу. Комплекс фінансових послуг потребує особливого державного регулювання, оскільки використовує в основному засоби, що належать нефінансовим господарюванням суб'єктам і населенню. У державно-управлінських та економічних наукових виданнях аналізуються основні тенденції та шляхи розвитку світового й українського комплексу фінансових послуг в умовах глобалізації та інформатизації. Проте шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання суб'єктів зазначеного комплексу й основних видів фінансових послуг досі є предметом гострої дискусії.

Збільшення середнього віку населення, реформа пенсійної системи змінюють державно-управлінську функцію публічних фінансів. Усе більше коштів витрачається на виробництво неринкових за своєю природою суспільних благ. Соціальна політика держави переважно реалізується через систему фінансових послуг. Громадські фінанси визначають шляхи й засоби постіндустріального розвитку, докорінної модернізації економіки [1, 56].

Державне регулювання ринку фінансових послуг має свої особливості. Головна з них полягає в тому, що суб'єкти, які діють на цьому ринку, на відміну від виробників інших послуг, оперують в основному не власними ресурсами, а грошима, залученими в довірче управління (пай, позики тощо). Тому управління ризиками на цьому ринку має значення не лише для виробника фінансових послуг, але й для макроекономіки, оскільки криза може спричинити банкрутство як самого самого фінан-

сового інституту, так і розпад усього ланцюга економічних зв'язків і відносин. Асиметрія інформації, характерна для сучасного ринку в цілому, особливо велика й небезпечна на ринку фінансових послуг, де споживач, тим більше пересічний, не може заздалегідь оцінити надійність і якість наданої йому послуги.

Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг набувають особливого значення в умовах його інформатизації та глобалізації, збільшення асортименту фінансових послуг і різноманіття їх виробників. Це особливо важливо в українських умовах, де клієнтами цього ринку досі були в основному юридичні, а не фізичні особи [6, 117].

В Україні ставки податку на прибуток від підприємницької діяльності й податок з доходів фізичних осіб одні з найнижчих в Європі. Тому наразі проблема не в їх подальшому зниженні, а в розвитку стимулюючих функцій оподаткування, покращанні адміністрування і ліквідації схем відходу від сплати податків, що порушують рівні умови конкуренції. Для сфери фінансових послуг найбільше значення має зменшення використання трансфертних цін і донарахування податків компаніям, що укладають угоди з компаніями, які розміщені в офшорних зонах.

Держава регулює діяльність суб'єктів фінансового ринку й окремі види фінансових послуг, передусім банківський сектор. Ринок фінансових послуг піддається мегарегулюванню, спрямованому на підтримку стійкості та стимулювання розвитку ринку в цілому. Серед основних засобів мегарегулювання виділяють механізми державного регулювання грошової пропозиції за допомогою кредитно-грошової, бюджетної, фінансової, боргової, цінової, резервної й митної політики, попиту на гроші та швидкості їх повернення через посередництво загальної соціально-економічної, інвестиційної та промислової політики.

Також держава регулює діяльність виробників фінансових послуг на різних сегментах ринку й умови надання цих послуг споживачам. Кредитно-грошова політика – це дія держави щодо зміни кількості грошей, які перебувають в обігу, за допомогою їх емісії (операції на відкритому ринку), змін облікової ставки позикового відсотка, норми обов'язкових резервів для комерційних банків, а також умов емісії та обороту цінних паперів (акцій, облігацій, векселів, казначейських зобов'язань тощо), динаміки оптових і роздрібних цін [7, 78].

Важливою новою формою стимулюючого фінансування регіонів стали конкурси на бюджетні субвенції за приріст досягнень, а не їх абсолютний рівень, що дозволяє брати в них результативну участь депресивним регіонам. Стратегія розвитку українського фінансового ринку спрямована на його перетворення у головний механізм залучення інвестицій українськими компаніями, створення умов для ефективного інвестування приватних і пенсійних накопичень. Досі українські компанії лише отримували на місцевому ринку 10 % інвестицій для розвитку свого виробництва. У зв'язку з недосконалістю інфраструктури ринку і високими операційними витратами 75 % обсягу торгівлі українськими паперами припало на іноземні біржі. До 2019 р. заплановано повернути на вітчизняний ринок 70 % торгового обігу [4, 112].

Фінансово-економічні методи державного регулювання за своєю природою непрямі, тобто припускають не дозвільні, заборонні або вказівні дії державної влади, а створення економічної зацікавленості фірм і домогосподарств у реалізації пріоритетних національних проектів і програм забезпечення соціально-економічної

безпеки та стійкого соціального розвитку країни. До них належать бюджетне регулювання, що визначає розмір і структуру державних прибутків і витрат, у тому числі інвестиції та соціальну політику; управління державним боргом. При цьому важлива роль належить удосконаленню системи фінансування у сфері надання пільг і субсидій населенню [5, 276].

Принципову роль фінансової системи як деякого універсального регулівника ринкового простору закладено в здатності задовольняти економічні інтереси, що виступають головним мотивом будь-якого виду діяльності. Як уже зазначалося вище, прагнення отримати частку виробленого продукту у вигляді прибутку перетворилося на головну мету фінансових відносин, що виникають між різними суб'єктами господарської діяльності в ринковому середовищі, стало домінантною характеристикою функціонування національної фінансової системи. Завдяки відродженню інституту приватної власності економічні інтереси стали основною рушійною силою ринкового механізму, зумовили посилення ролі фінансів у формуванні умов існування і стійкого позитивного розвитку економіки. Хоча процес структурної перебудови української економіки ще не завершений і фінансові відносини до кінця не склалися, водночас можна стверджувати, що визначилась стержнева основа фінансової системи – задоволення економічних інтересів різного рівня та забезпечення фінансової безпеки держави й суспільства у формуванні якісних механізмів державного регулювання під час надання фінансових послуг [1, 23].

Від загального стану економіки і фінансової політики, що проводиться в державі через механізми державного регулювання фінансової системи, залежить фінансова безпека кожної людини. Тому вдосконалення таких механізмів сприятиме запобіганню, нівелюванню та усуненню фінансових загроз і забезпеченню фінансової безпеки.

Зважаючи на важливість проблем у сфері фінансової безпеки держави і забезпечення однозначності розуміння й розмежування явища “фінансова безпека” та процесу “забезпечення державної фінансової безпеки”, у межах даної статті автор пропонує такі термінологічні трактування понять “фінансова безпека” і “забезпечення державної фінансової безпеки”.

Фінансова безпека – захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави у фінансовій сфері від загроз, на основі якої стабільно й ефективно функціонує фінансова система країни і завдяки якій задовольняються соціально-економічні потреби суспільства, створюються передумови стійкого позитивного розвитку національної економіки.

Забезпечення державної фінансової безпеки – формування умов стабільного й ефективного функціонування фінансової системи країни (включаючи її грошову, бюджетну, кредитну, податкову і валютну складові), необхідної для задоволення соціально-економічних потреб суспільства і стійкого позитивного розвитку національної економіки.

Як видно із запропонованих визначень, в основі фінансової безпеки лежить збалансована державна фінансова система, структура якої має враховувати характер державного устрою. Структуризацію фінансової системи необхідно здійснювати для ефективного управління процесом забезпечення фінансової безпеки. Під

управлінням фінансовою безпекою розуміється процес забезпечення фінансової безпеки за рахунок заходів, методів і засобів захисту економічних інтересів різного рівня (загальнонаціонального, регіонального і місцевого) [1].

Пріоритетність же виявлення загроз ґрунтується на підході, за якого “чим менше загроз для фінансів, тим більша віддача від них”. Із цим аргументом можна було б погодитися, якби сучасна українська економіка формувалася еволюційно, коли кожен етап її розвитку супроводжувався адекватним удосконаленням нормативно-правової бази, що регламентує господарську діяльність. За допомогою методів статистичного аналізу для забезпечення державної безпеки необхідно не просто класифікувати негативні ситуації, які перешкоджають розвитку держави в мирний час і в надзвичайних ситуаціях, але й адекватно реагувати на внутрішній і зовнішній негативний вплив у фінансовій сфері. Тоді згідно з чинними юридичними нормами негативна дія отримувала б належну оцінку, відповідно до якої вживалися б належні заходи протидії. У нашій країні ситуація із фінансовою безпекою дещо інша. Вона ускладнюється тим, що досі, вже не один десяток років, в економіці відбуваються структурні зміни, але так і не сталася стабілізація фінансових відносин. Ці зміни треба дуже точно оцінювати з погляду спроможності модифікувати фінансові відносини та забезпечувати умови існування і стійкого позитивного розвитку національної економіки.

У фундаментальному дослідженні “Глобалізація і національні фінансові системи” експерти фінансового відділу Всесвітнього банку, говорячи про країни, які розвиваються, зазначають, що національний підхід до організації фінансової системи, ймовірно за все, відбиває не лише прагнення встановити національну ідентичність, а також виходить із необхідності фінансувати державний апарат і переважаючи на той час стратегію довгострокового економічного розвитку, в основі яких лежало імпортозаміщення з опорою на державний сектор економіки. У цьому дослідженні підкреслюється, що така інституціональна організація була подібна до організації фінансових систем у промислових країнах у період індустріалізації.

У цитатах, що наводяться, немає жодного слова про фінансову безпеку, але в них міститься подвійна вказівка на зв'язок між довготерміновим економічним розвитком і станом фінансової системи, й так само на посилення цього зв'язку в періоди структурної перебудови економіки. Тобто із процитованого виходить, що видозміна економічних відносин потребує насамперед такої організації національної фінансової системи, яка б найбільше цьому завданню відповідала. З усього цього можна зробити висновок, що на стадії модифікації національної економіки слід надати пріоритет проблематиці ендегенних процесів у фінансових відносинах, які на цьому етапі найбільше відповідають розвитку фінансової безпеки.

Стратегія фінансової безпеки покликана забезпечувати досягнення основних цілей національної економічної безпеки із захисту економічних інтересів держави. Тому стратегія фінансової безпеки має повною мірою враховувати економічні інтереси регіонів [3], а також забезпечувати постійний моніторинг і контроль фінансових потоків на рівні держави. При цьому доцільно ширше застосування механізмів державного фінансового контролю [3; 4], які здатні забезпечити протидію розповсюдженню державних коштів і формуванню тіньових фінансових потоків. Тому

вважаємо, що ефективним механізмом забезпечення фінансової безпеки в сучасних умовах є механізм протидії фінансовим порушенням, що базується на методах оцінювання та управління ризиками.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Загалом фінансові відносини, котрі в умовах ринку є найважливішими економічними відносинами, необхідні для формування, розподілу й використання грошових коштів з метою виконання основних функцій і завдань держави: створення сприятливих умов для розширеного відтворення і задоволення соціально-економічних потреб суспільства. Саме від рівня розвитку фінансових відносин шляхом надання фінансових послуг, що забезпечують державі здатність і в мирний час, і в надзвичайних ситуаціях адекватно реагувати на внутрішні й зовнішні негативні дії на економіку, залежить стан національної фінансової безпеки.

Фінансова безпека досягається діяльністю у фінансовій сфері й у пов'язаних із нею сферах: виробничій, соціально-економічній, зовнішньоекономічній тощо. Тому концепція і стратегія забезпечення державної фінансової безпеки відображаються в концепції і стратегії економічної безпеки держави, в її економічній, бюджетній і грошово-кредитній політиці.

Нині в нашій країні провідником руху грошових коштів, що формують фінансові потоки, є чотиріпотокова фінансова система, яка ускладнює процес надання фінансових послуг і потребує нагального вдосконалення. Шляхи реорганізації фінансової системи України та її адаптації до міжнародних норм і стандартів можливі за умови подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Ковбасюк Ю. В. Європейський банк реконструкції і розвитку: аспекти діяльності : монографія / Ю. В. Ковбасюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 268 с.
2. Місюра В. Взаємодія як визначальний принцип державного управління в умовах громадянського суспільства / В. Місюра // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 травня 2005 р., Київ). – К. : Вид-во НАДУ. – 2005. – Т. 1. – С. 241.
3. Основи державного управління: організаційні структури та фінансовий контроль / [Ціллер Ж., Гавенс Г., Макгуган А. та ін.]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2010. – 206 с.
4. Зіміна І. А. Державний фінансовий контроль : [навч. посіб.] / І. А. Зіміна, О. С. Корнієнко, А. О. Трофімов ; Нац. ун-т кораблебудування ім. С. О. Макарова, Ін-т післядиплом. освіти. – Миколаїв : НУК, 2008. – 209 с.
5. Івашова Л. М. Удосконалення системи фінансування у сфері надання пільг та субсидій населенню на прикладі Дніпропетровської області / Л. М. Івашова // Фінансова система регіонів: проблеми та перспективи : монографія / колектив авторів за заг. ред. А. Б. Кондрашихіна. – К. : Вид-во АМУ, 2013. – 388 с.
6. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посібник / Орлюк О. П. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
7. Розпутенко І. В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки : метод. вказівки / Розпутенко І. В. – К. : К.І.С., 2001. – 135 с.

УДК 37.018.43(477)

В. С. Калюжний, ад'юнкт Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДИСТАНЦІЙНИХ СПОСОБІВ НАВЧАННЯ У ВИЩІЙ ОСВІТІ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми, що виникають у вищій школі під час упровадження дистанційного навчання. Проаналізовано основні завдання сучасного інформаційного суспільства в умовах глобальної інформатизації, яка істотно впливає на освітні процеси, зокрема на вищу освіту, зумовлюючи постійний розвиток систем дистанційного навчання у вищих навчальних закладах.

Ключові слова: механізми державного управління; дистанційне навчання; інформаційне суспільство; вища освіта.

A characteristic feature of the modern information society is global informatization which significantly affects the educational process, particularly higher education, and leads to the continuous development of distance learning (DL) in higher education. The popularity of this type of education is conditioned by the reasons among which the following are selected:

- 1) the need for training of the high-level specialists;*
- 2) for many who want to learn it becomes difficult to match a student with the teacher in space and time. High costs of education, lack of universities in the periphery do not always allow the students to receive traditional higher education;*
- 3) rapid development of the technology of processes management, as well as increasing the number of products of scientific and technical progress, necessitate the improvement of the workers' qualification who maintain them. At the same time, excessive workload does not always allow allocating a certain amount of time to do the training courses. Another important issue is the distance of potential customers from the major cities where the majority of scientific and educational centers are concentrated.*

Our country needs a new high-quality mass education (which is not supposed to replace the traditional one, but to complement it) which is able to realize the potential of the employees and employers to ensure social mandate.

Key words: mechanisms of public administration; distance learning; information society; higher education.

Постановка проблеми. Розвиток українського суспільства в останнє десятиліття відбувається в умовах кардинальних соціально-економічних перетворень, зміни ідеології, життєвих пріоритетів, моральних понять і моральних норм. Громадські зміни актуалізували нові завдання державного управління в такій важливій сфері життя, як вища школа. Механізми державного управління освітою потребують перегляду традиційних методів і засобів викладання, загострюють проблеми якості освіти.

© **В. С. Калюжний, 2017**

Реорганізація вітчизняної освітньої системи спрямована на створення необхідних умов для підготовки людей, які житимуть у системі світової співпраці, інтенсивного обміну інформацією і продуктами праці, взаємодітимуть за допомогою розвитку спільних культурних, науково-дослідних і виробничих проєктів. Глобалізація та інтернаціоналізація громадського життя сприяли посиленню інтеграційних тенденцій в освіті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний науковий і практичний внесок у дослідження й розвиток державного управління сучасної української освіти зробили В. П. Садковий і В. В. Сиченко [1; 2].

Сучасні технології освіти, проблеми створення і розвитку дистанційної освіти в Україні детально розглянуто в працях В. К. Степанова і Н. В. Ушенко [3; 4].

Проблеми сучасної освіти, затребуваності дистанційних методів освіти, розвитку і впровадження дистанційних способів навчання досліджено в [5–10].

Мета статті – проаналізувати механізми впровадження дистанційних способів навчання у закладах вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Створення відкритої освітньої системи, здатної інтегрувати у світовий освітній простір, – один із пріоритетних напрямів реформування вітчизняної загальноосвітньої та вищої школи, соціальні й державно-управлінські механізми реалізації якого подано в Законі України “Про освіту”. При цьому акцентується на необхідності побудови інформаційно-освітнього середовища на основі впровадження різних видів дистанційного навчання: інтерактивного телебачення, комп’ютерних телекомунікаційних мереж із використанням таких сучасних інформаційних технологій, як електронна пошта, комп’ютерна відеоконференція, Інтернет. Важливо зазначити, що в дистанційному навчанні сучасні дослідники вбачають “найефективніший спосіб реалізації єдиного освітнього простору” [2].

Брак наукових досліджень, що містять цілісну концептуальну модель державного управління розвитком дистанційного навчання в освітній системі сучасного вищого навчального закладу, аналіз суперечностей між глобально-цивілізаційним розвитком освітньої системи, традиційними й інноваційними формами, видами і технологіями навчання, обумовлює актуальність нашого дослідження. Ключовими положеннями для системи освіти у переході до інформаційного суспільства є:

- пріоритет загальнолюдських цінностей, гуманізація і гуманітаризація освіти;
- формування нового інформаційного типу культури, на який орієнтуватиметься сфера освіти;
- перехід до системи безперервної та багаторівневої освіти;
- делокалізація освітніх структур;
- зниження порогів одних видів діяльності, при паралельному підвищенні порогів інших видів викладацької діяльності, призводить до зміщення акцентів на інші складові професійної діяльності викладачів тощо.

Нині великої популярності серед абітурієнтів набуває дистанційна форма навчання. З року в рік кількість ВНЗ, що вводять дистанційну форму навчання,

зростає, також збільшується і кількість спеціальностей за цією формою. Проте нестача технічного, кадрового і фінансового забезпечення стримує процес розвитку.

Поряд із класичними формами навчання (денна, заочна) дистанційна форма навчання має низку переваг, що забезпечують її затребуваність. Вступаючи на дистанційну форму навчання, абітурієнт подає Сертифікат ЗНО або складає вступні іспити. Його забезпечують необхідним навчальним матеріалом: відео-, аудіозаписами лекцій і семінарів, практичними завданнями з методичними рекомендаціями, він має доступ до електронної бібліотеки тощо, самостійно опрацьовуючи матеріал у зручний для себе час. Викладачі постійно взаємодіють зі студентом через електронну пошту, Skype, телефон [9].

Основною проблемою в епоху глобальної інформатизації стала необхідність кардинального перегляду змісту загальної та вищої освіти. Соціологи зазначають, що за останні десять років обсяг наукової інформації збільшився удвічі, що спричинило необхідність перегляду структури й змісту навчальних планів і програм. Очевидно, що необхідно значно збільшувати час навчання, створювати умови для самостійного освоєння студентами великих інформаційних обсягів. Концепція безперервної освіти потребує переосмислення фундаментальних педагогічних основ. Виникло усвідомлення того, що освітня практика, яка традиційно складалася впродовж декількох століть, відповідала вимогам і умовам лінійної стадії розвитку цивілізації, для якої характерна взаємопов'язана динаміка в розвитку соціально-гуманітарного, природничо-наукового і технічного знання, за незначної "швидкості" змін у культурі, науці, громадському виробництві [7].

У другій половині XX ст. ситуація кардинально змінилася: для сучасного суспільства характерне прискорення темпів приросту знань і вияв нелінійності розвитку цивілізації. Варіативна в розумінні і трактуванні громадських явищ освіта поставила під сумнів можливість єдиного, уніфікованого "шаблонного" бачення світових процесів [1]. Варіативні процеси в освіті спричинили необхідність розробки різних "траєкторій" організації процесу навчання, які базуються на принципах індивідуалізації та диференціації. Передавання в процесі навчання знання не має бути самоціллю освітнього процесу. Мабуть, екстенсивний шлях розвитку змісту освіти, пов'язаний із приростом усе нових і нових знань, вже вичерпав свої можливості. Освіта постіндустріального типу має прогнозуватися в контексті концепції соціально-економічної еволюції, в рамках якої розглядається питання взаємопов'язаності та взаємообумовленості таких складових: інформація – освіта – наука – освіта – практика. Ми вважаємо, що зв'язка "освіта – наука" виступає провідним чинником у процесі інформатизації сучасного суспільства.

Охоплюючи всі сфери громадського життя, інформатизація проектується в культурі, формує людину, спосіб її мислення, ціннісні постанови, спосіб життя і діяльності. Освітня система покликана розв'язати проблему підготовки людини до життя в умовах "соціальної інформатизації". При цьому необхідно враховувати, що інформатизація виступає основою високої динаміки соціальних змін, які відбиваються на рівні міжособистісних стосунків, функціонуванні малих і великих соціальних груп, глобальних і регіональних процесів [2].

Теорія стійкого розвитку людського суспільства передбачає перехід до таких форм соціально-виробничої діяльності, які зберігають баланс у функціонуванні системи “Людина – суспільство – природа”. Інтенсивний розвиток цивілізації, пов’язаний зі значним споживанням природних ресурсів і забрудненням довкілля, в глобальному масштабі неминуче призведе до екологічної катастрофи, руйнування біосфери, соціальних потрясінь.

У даному контексті формування інформаційного суспільства узгоджується з теорією стійкого розвитку, коли розвиток соціально-економічної сфери відбувається за рахунок знань, а не розширювального споживання природних ресурсів. Скорочення обсягу виробничих відходів сприяє розв’язанню екологічних проблем. У глобальному контексті передача сучасних технологій, відкритий доступ до світових інформаційних ресурсів дозволяють країнам, що розвиваються, долучитися до результатів технологічної цивілізації, що сприяє стійкому розвитку всього людського суспільства.

Навчити людину “контролювати” інформацію, адаптуватися до глобальних інформаційних потоків – основа функціонування освітньої системи. Для сучасної ситуації характерне експоненціальне зростання інформації, що породжує проблему вивчення можливості її сприйняття і переробки конкретною людиною [8].

В умовах зростання кількості й різноманітності інформації ускладнюється соціальна адаптація індивіда до виявів сучасної цивілізації. Саме виявлення “інформаційної обмеженості людини” є причиною пошуку менш численного й історично звичнішого кола спілкування, близького і зрозумілого, яким для людини є етнос.

Інформаційна концепція етносу дозволяє виявити особливості парадигмальної кризи української освіти. Це обумовлено необхідністю формування нових освітніх орієнтирів, що враховують різноманіття культурно-освітніх систем сучасної України, їх спрямованість, чинники й механізми розвитку, а також історичні перспективи людства.

Там, де освітня парадигма вийшла за рамки процесу навчання й почала враховувати процеси культурно-цивілізаційного розвитку, де критерії ефективності освітньої системи визначаються й описуються позасистемними параметрами, виникла необхідність пошуку нової освітньої парадигми саме у сфері філософії освіти [4].

У процесі переходу до інформаційного суспільства різні сфери людської діяльності піддаються впливу інформатизації, проте нині для успішного виконання багатьох завдань, що постійно виникають, необхідно розв’язати проблему інформатизації соціальної сфери. Серед різноманітних видів людської діяльності є особливий вид, пов’язаний із трансляцією культури, знань, національних традицій, їх раціональних, моральних аспектів у нові покоління. Це виховання й освіта в широкому сенсі. З усіх соціальних інститутів найбільше впливає на формування і становлення особистості сфера освіти. Тому саме в освіті має відбуватися формування інформаційної культури особи та її основних елементів [10].

Вважаємо, що для досягнення цілей інформатизації суспільства, підготовки особистості до розвитку в нових умовах насамперед потрібно розв’язати проблему інформатизації освіти.

Освіта – один із вирішальних чинників, що визначають соціальну ефективність суспільства. Вища освіта формує інтелектуальний потенціал суспільства, створює його професійну еліту, забезпечує спадкоємність національного розвитку, відтворює культурні верстви населення, без яких сучасна держава не може існувати й розвиватися, не може бути цивілізованою.

Освіта становить фундаментальну основу культури суспільства. Система освіти ефективна, якщо вона інформаційно відкрита. Система освіти може виступати як стабілізатором, так і дестабілізатором суспільних процесів. Якщо система освіти якнайповніше відображає динаміку способів освоєння світу, тобто інформаційно відкрита, і підвищує ймовірність реалізації людських можливостей, тобто відкрита організаційно, то вона є стабілізуючим чинником.

Деякі українські дослідники [5; 8; 9] розглядають освіту як соціальну інформаційну технологію, пов'язану з вихованням особистості.

Державне управління інформатизацією суспільства вносить істотні зміни до навчальної діяльності, багато в чому по-новому ставить питання про суть мислення, формального і неформального співвідношення, репродуктивного (алгоритмічного) і творчого в мисленні та діяльності. Це завдання державного управління у сфері освіти стає особливо актуальним в умовах, коли найрозвиненіші країни світу вже вступають в епоху інформаційного суспільства. Отримання й розвиток знань виявляються адекватними способами задоволення потреб цього суспільства у розв'язанні однієї з найважливіших суперечностей пізнавальної діяльності в умовах НТР – суперечності між обсягом людського знання, яке експонентно зростає, і традиційними формами його набуття, засвоєння, трансляції та застосування. Отже, освіта є тим засобом розв'язання суперечності, що ставить до неї особливі вимоги з боку суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, механізми державного управління впровадженням дистанційного навчання можна уявити як комплекс поглядів, ідей, спрямованих на тлумачення і пояснення освітнього процесу в системі дистанційного навчання. З формального погляду, теорія дистанційного навчання – вища найрозвиненіша форма організації узагальненого достовірного наукового знання подана як система, що описує, пояснює і передбачає функціонування певної сукупності складових об'єкта теорії, в нашому випадку – системи освіти. Структурні елементи теорії такі: предмет теорії, терміни і поняття, категорії, методи дослідження, функції, принципи тощо. Детально розроблено основні елементи теорії: понятійно-термінологічний апарат і принципи. Реалізовано деякі функції теорії, наприклад пояснювальна (у наукових і прикладних аспектах розглянуто поняття дистанційного навчання), прогностична (висунуто гіпотезу про інтеграцію всіх форм здобуття освіти в одну) тощо.

Список використаних джерел:

1. Садковий В. П. Основні економічні механізми державного регулювання входження в європейський простір сучасної вищої освіти України [Електронний ресурс] / В. П. Садковий // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://kbuapa.kharkov.ua>

2. Сиченко В. В. Система та механізми управління інноваційним розвитком вищої освіти в Україні / В. В. Сиченко // Економічний форум. – 2011. – № 2. – С. 34–40.
3. Степанов В. К. Про дистанційне навчання [Електронний ресурс] / Степанов В. К. – Режим доступу : <http://www.iatp.kharkov.ua/cat/sites/stepanov>
4. Ушенко Н. В. Напрями відтворення людського капіталу та їх вплив на економічний розвиток країни / Н. В. Ушенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 9 (88). – С. 151–157.
5. Анисимов А. М. Работа в системе дистанционного обучения MOODLE : учеб. пособие / Анисимов А. М. – 2-е изд., испр. и дополн. – Х. : ХНАГХ, 2009. – С. 15–26.
6. Долбій О. В. Вплив освіти на розвиток людського потенціалу / О. В. Долбій // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : зб. матеріалів V студ. наук.-практ. конф., 22 квітня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 45–48.
7. Кравченко Н. А. Система дистанционного обучения как один из факторов повышения уровня конкурентоспособности государства / Н. А. Кравченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия “Экономика”. – 2007. – Том 20 (59). – № 1. – С. 90–95.
8. Левчук В. Г. Работа Центра электронного обучения Харьковского национального университета им. В. Н. Каразина в контексте Положения о дистанционном обучении МОНУ / В. Г. Левчук // Проблемы сучасної освіти : збірник науково-методичних праць : у 2 ч. – 2014. – Вип. 5. – С. 34–41.
9. Лимачко Е. Е. Человеческий капитал в современной экономике – некоторые теоретические аспекты [Электронный ресурс] / Лимачко Е. Е. – Режим доступа : <http://econom.nsc.ru/ieie/smu/conference/articles>
10. Прушківська Е. В. Людський капітал: проблеми та перспективи / Е. В. Прушківська, А. В. Переверзева // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. ст. “Економічні науки”. – 2009. – № 1 (4). – С. 155–160.



УДК 37.014.55:378:001.895

В. С. Лагутін, ад'юнкт Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ ПІДТРИМКИ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

На сучасному етапі динамічний розвиток ринкової економіки в Україні неможливий без створення державного механізму підтримки і стимулювання інноваційної діяльності в науково-технічній сфері вищих навчальних закладів. Нині саме науково-технічні інновації навчальних закладів визначають рівень конкуренто-

© В. С. Лагутін, 2017

спроможності національних товарів і всієї економіки в цілому в умовах глобалізації світових систем.

Ключові слова: *механізми державного управління інноваційною діяльністю; вищі навчальні заклади; науково-технічний потенціал.*

The present stage of the dynamic development of market economy in Ukraine is impossible without creation of the mechanism of state support and stimulation of the innovative activity in scientific and technical sphere of higher educational institutions. At present, it is scientific and technical innovations of the educational institutions that determine the level of competitiveness of the national goods and the economy as a whole in a globalizing world system. In the industrially developed countries the state is the main incentive and supporting basis and even, in some cases, the vector determining the direction of innovative development of the national economy. It should be noted that the state regulation of innovation sphere of higher educational institutions significantly correlates with the investment policy of the state which finances the fundamental research and high-risk innovative projects.

Despite the fact that the scientific and technical potential of Ukraine, due to the work of many scientists in foreign universities, diminishing of funding of the scientific and research enterprises and programs, has significantly decreased, in general it is preserved and remains quite high. However, to a large extent, it is not in demand in both domestic and international market. It is the work of the state administration to accumulate this potential and direct it to the creation of modern economy based on scientific and technological innovation.

Key words: *mechanism of public administration of innovation activities; higher education institutions; scientific and technical potential.*

Постановка проблеми. Підвищення ефективності державного регулювання економіки в умовах переходу на інноваційний шлях розвитку можливе лише на основі отримання, поширення й використання нових знань. Особливу роль у виконанні завдань з підвищення рівня життя населення і забезпечення конкурентоспроможності економіки покликані відіграти наукові дослідження, що проводяться у вищих навчальних закладах, як реалізація нових знань, отриманих у результаті прикладних та експериментальних досліджень.

Розвиток науки і технологій сприяє виконанню завдань соціально-економічного розвитку держави й належить до вищих пріоритетів України. Для виконання цього завдання важливо забезпечити прискорений підйом науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вивченням даної проблеми займаються вітчизняні практики, державні діячі, вчені [1–4]. Однак здійснені дослідження не повною мірою враховують ті швидкі зміни, що відбуваються у системі державного управління в інноваційній діяльності вищих навчальних закладів.

Мета статті – аналіз державно-управлінських механізмів підтримки інноваційної діяльності вищих навчальних закладів.

Виклад основного матеріалу. Економічні умови, що змінюються в країні, підводять вищі навчальні заклади до комерціалізації наукової діяльності, тобто до вмін-

ня продавати результати науково-технічної творчості. У ситуації, що складається, створення системи реалізації на внутрішньому й міжнародному ринках науково-інноваційної продукції, яку виробляють вищі навчальні заклади, є одним зі шляхів підвищення ефективності функціонування ВНЗ в умовах ринкової економіки.

Вчені вищої школи все більше уваги приділяють упровадженню результатів своїх розробок, використовуючи механізми державного регулювання інноваційної діяльності, що мають на меті підвищення конкурентоспроможності продукції і послуг на основі створення й використання науково-технологічних новацій. Інакше кажучи, вищий навчальний заклад може й має самостійно або в асоціації з іншими ВНЗ чи комерційними підприємствами забезпечити рух ідей від задуму до виготовлення виробу і його реалізації. Отже, науково-підприємницька діяльність вищої школи – це природний спосіб підтримати себе власними силами, хоча й ціною деякого відходження від прямих функцій [3].

Останніми роками інноваційна діяльність набула статусу основного виду діяльності вищого навчального закладу нарівні з навчальною (освітньою) і науковою, ставши необхідною умовою їх стратегічного розвитку.

Науково-інноваційний шлях розвитку соціально-економічних систем об'єктивно є початковим етапом формування постіндустріального суспільства. Глобалізація світової економіки обумовлює необхідність інтенсифікації економічного зростання: переходу від сировинної орієнтації економіки до інноваційного розвитку.

Формування наукомістких виробництв, підвищення ролі нематеріальних форм капіталу (об'єктів інтелектуальної власності), зростання ролі інтелектуального чинника, перехід на інтенсивний спосіб відтворення довели свої безперечні переваги і перспективність.

Слід також зауважити, що інноваційний процес не можна розглядати як наслідок технічних винаходів або інших підприємницьких ідей. Імовіріше він потребує стратегічного науково обґрунтованого планування й державного управління, орієнтованих на ринок.

Очевидно, що стимулювання інноваційного шляху розвитку із залученням державних ресурсів через науково-дослідні структури вищих навчальних закладів може стати для України значним прогресивним кроком.

Внаслідок новація та інноваційний процес, що її породжує, часто не можуть здійснюватися наявними фінансовими ресурсами. Тому аналіз фінансової складової в організації інноваційного процесу зазвичай виділяють у засадничий критерій його оцінювання. Цей підхід рекомендують багато вчених, які досліджують розвиток виробничих секторів економіки в єдності з інноваційними технологіями, за оцінювання можливості застосування новацій у виробничих сферах і формуванні замовлення на проведення інноваційних досліджень та розробок виробником [2, 60].

У перехідний період трансформації економіки країни у ринкову вищі навчальні заклади були поставлені у важкі умови. Відсутність механізмів державного регулювання фінансування спричинила безліч спроб ВНЗ зберегти культурну спадщину вищої школи. Одним із напрямів стало залучення у вищі навчальні заклади студентів на комерційній основі. Для цього необхідно було підвищувати свій статус, відкривати нові спеціальності, трансформуватися з інститутів і академій в уні-

верситети. Нині немає необхідності в підготовці такої великої кількості фахівців з вищою освітою. Ринку праці потрібні інноваційно активні фахівці, так звані елітні кадри, які здатні орієнтувати економіку країни на інноваційний шлях розвитку. У зв'язку з цим актуалізувалася проблема критеріїв відбору тих ВНЗ, які, з одного боку, здатні готувати “елітних фахівців”, а з іншого – можуть стимулювати розвиток інноваційної діяльності галузей економіки господарства.

У державно-управлінській науковій літературі представлено безліч підходів до оцінювання інноваційної діяльності ВНЗ, які можна об'єднати у три групи.

По-перше, методи оцінювання, що ґрунтуються на аналізі державної статистичної документації. За ними проводиться державна акредитація ВНЗ, рейтинги спеціальностей, напрямів і конкурсний відбір інноваційних ВНЗ України та ін. Проблема оцінювання інноваційної діяльності ВНЗ існувала давно, а нині вона стала особливо актуальною у зв'язку з відбором провідних навчальних закладів країни, покликаних активно займатися як дослідною, так і інноваційною діяльністю. В них мають працювати висококваліфіковані вчені й викладачі; підготовка кадрів вищої кваліфікації має проводитись у визначених вище середньостатистичних масштабах. Крім того, необхідно мати розвинені зв'язки з іншими організаціями як усередині країни, так і за кордоном, вони мають бути центрами культурного і соціального розвитку на своїй території.

По-друге, інноваційний ВНЗ часто асоціюють з поняттям “дослідний університет”, що дуже поширене на заході й фактично ідентичне поняттю “елітний університет”. Його концепція базується на уявленні про тісну інтеграцію освіти й наукових досліджень, включаючи використання результатів досліджень у практиці навчання студентів. Проте в Україні поки що мало закладів, які мають статус (категорії) дослідного університету, на відміну від інших країн. Причина тому, мабуть, та роль, яка споконвіку відводилась університету саме як дослідному в сучасному тлумаченні цього слова. Ніяких інших університетів просто не було, знову ж таки, на відміну від інших країн, у яких були і є університети, що не мають статусу дослідних.

По-третє, методи оцінювання ґрунтуються на інших підходах [1, 10]. Вони покладені в основу управління інноваційною діяльністю з використанням корпоративного інформаційного середовища ВНЗ.

Державні університети вважають основним критерієм виділення інноваційного ВНЗ обсяги залучення фінансових коштів за рахунок інноваційної діяльності. Багато авторів схиляються до думки, що фінансові ресурси (особливо фонди, що розподіляються на конкурсній основі) повинні мати форму капіталовкладень у майбутнє, а не субсидій чи засобів, що призначені зберегти існуюче становище. Тобто інноваційні ідеї, спрямовані на проведення змін або впровадження нових напрямів у галузі викладання чи дослідження, повинні отримувати більш значну фінансову підтримку, ніж за звичайної діяльності. Адже підготовка елітних фахівців у сфері критичних технологій і наукомісткого виробництва має здійснюватись на базі фундаментальної науки та її практичних застосувань із використанням досягнень академічної та галузевої науки ВНЗ у рамках некомерційного освітнього й науково-виробничого партнерства на інноваційних принципах. Узагальнюючи наявні підходи до оцінювання інноваційної діяльності ВНЗ, ми дійшли висновку, що вони

переважно спрямовані на визначення його інноваційного потенціалу. Проте нині важливо оцінювати результат інноваційної діяльності, а не можливість її здійснення. Отже, необхідно проаналізувати систему показників оцінки інноваційної діяльності ВНЗ із урахуванням державних механізмів організаційно-економічного підходу.

Наразі існує комплексна системи класифікації інноваційної діяльності ВНЗ, але сучасні підходи до оцінювання розглядають лише деякі аспекти цієї класифікації: фінансування інноваційної, науково-дослідної і дослідно-конструкторської діяльності, оцінка кадрового потенціалу тощо. Водночас запропоновані підходи не дозволяють комплексно оцінити інноваційну діяльність ВНЗ.

Інноваційний розвиток України напрочуд скромний порівняно з тим, що можна було б очікувати, урахувавши рівень накопиченого резерву людського капіталу з науковими навичками та інженерним ноу-хау, навіть її загальними інвестиціями в дослідження й розробки. У багатьох регіонах України за роки планової економіки було створено потужний інноваційний потенціал, який забезпечував світовий рівень розвитку за пріоритетними напрямками техніки й галузями виробництва. Проте економіка, в якій домінували адміністративні методи, виявилася нездатною до ефективного освоєння науково-технічних досягнень.

Фінансування державних дослідних інститутів не забезпечується на належному рівні, як то мало б бути під час системної політики. Держава фінансує результати досліджень і розробок з комбінації бюджетних каналів і програм, цілі і пріоритети яких устанавлюються незалежно. В результаті інститути працюють, шукаючи фінансування через контракти з приватною промисловістю, державними підприємствами та іншими суб'єктами державного сектора або через програми підтримки інновацій.

Із зазначеного вище можна зробити ряд висновків, за якими фінансування державних вищих навчальних закладів та дослідних інститутів має забезпечуватись як частина системної політики, що потребує стратегічного планування, орієнтованого на ринок.

Отже, держава повинна фінансувати результати досліджень і розробок з комбінації бюджетних каналів і програм, цілі й пріоритети яких устанавлюються взаємозалежно [5, 296]. Стимуляція інноваційного шляху розвитку через залучення державних ресурсів за допомогою науково-дослідних структур вищих навчальних закладів має посилюватись і ґрунтуватись на сучасних методах через розробку сучасних моделей, використання достовірних кількісних оцінок інноваційних процесів із необхідною умовою формування нової, постіндустріальної економіки.

Наведені вище факти і проведені дослідження актуалізують застосування науково обґрунтованих підходів моделювання інноваційної діяльності, оцінювання інноваційного потенціалу ВНЗ з метою посилення зв'язків між дослідженнями, освітою, виробництвом і реалізацією інноваційної продукції на ринку.

Важливо зазначити, що реформування освітньої сфери з урахуванням посилення ролі інноваційної діяльності потребує якісного оцінювання сучасного інноваційного потенціалу вищої школи. Це завдання повинна вирішити розробка узагальненої моделі інноваційного потенціалу ВНЗ, що одночасно дає можливість їх керівникам, а також міністерству управляти формуванням інноваційного потенціала-

лу ВНЗ шляхом розподілу ресурсів. Упровадження в практику такої моделі дозволить поліпшити функціонування ВНЗ і контроль науково-інноваційної діяльності, забезпечити ефективність реформування освіти.

Проведений аналіз інноваційних процесів за стадіями розвитку дає можливість визначити місце й роль вищих навчальних закладів у загальній структурі інноваційного розвитку та виділити для ВНЗ пріоритетні початкові стадії наукових досліджень: фундаментальні і прикладні дослідження, а також дослідно-конструкторські розробки [5, 127].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, для розвитку інноваційного процесу потрібна система планування і фінансування інноваційної діяльності, яка визначається характером наукових досліджень, що проводяться.

Найважливішою умовою динамічного розвитку науки у ВНЗ є підвищення ефективності бюджетного фінансування як інструменту державної науково-технічної і освітньої політики. За сучасних умов саме держава змушена за рахунок бюджетних коштів компенсувати вкрай низьку інвестиційну активність у науково-інноваційній сфері.

Звідси випливає, що для розвитку інноваційного процесу потрібна система планування та фінансування інноваційної діяльності, що визначається характером наукових досліджень. Актуальні також окремі етапи наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, що поділяються на фундаментальні, пошукові, прикладні дослідження та дослідно-конструкторські розробки і виробництво готової інноваційної продукції. Розподіл науково-дослідних робіт на основні етапи дає нам можливість доповнити критерії оцінювання ефективності та фінансування дослідних процесів.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В. П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Антонюк О. Менеджмент в освітянській сфері: концептуальні засади / О. Антонюк // Персонал. – 2006. – № 10. – С. 58–65.
3. Державне управління в Україні : навч. посібник / за заг. ред. Б. Авер'янова. – К. : СОМІ, 1999. – С. 35–39.
4. Жабенко О. В. Державна освітня політика в умовах європейської інтеграції / О. В. Жабенко // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 126–128.
5. Домбровська С. М. Трансформація державного управління освітньої політики України в контексті подальшого реформування та стабілізації / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Харківського регіонального інституту державного управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 293–298.

Д. А. Міщенко, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів Університету митної справи та фінансів

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано основні напрями реформування державного управління в Україні. Зазначено, що розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства, неможливий без ефективної системи державного управління. Запропоновано основні напрями подальшого розвитку інституційного середовища системи державного управління в Україні.

Ключові слова: інституційне середовище; державне управління; розвиток; реформування.

The article discusses the basic principles of the further development of the institutional environment of public administration in Ukraine. Indicated that Ukraine's development as a nation state, designed to ensure the formation of a civil society with all its quality features such society is impossible without effective authority and governance.

Established that the special significance of this becomes institutionalization, which is the process of organizing and formalizing the enduring relationship between components of the system, it will provide effective and efficient operation of the relevant authorities. Institutionalization has become a rallying point during the creation of a new system of governance Ukraine.

The basic directions of public administration reform in Ukraine. The basic directions of further development of the institutional environment of public administration in Ukraine.

Key words: institutional environment; governance; development; reform.

Постановка проблеми. Розвиток держави безпосередньо залежить від якості інституційного середовища, що виявляється, зокрема, у тому, наскільки ефективно функціонує судова система, бюрократичний апарат, здійснюється захист прав власності, створюються умови для розвитку економічних суб'єктів. Інституційне середовище включає інституційні обмеження, до яких належать формальні й неформальні інститути. У разі слабкого розвитку інституційного середовища створюються умови для проявів опортуністичної поведінки і зростання трансакційних витрат, що, своєю чергою, обумовлює появу неформальних інститутів із власними формами захисту. Саме таке інституційне середовище характерне для України – йому притаманна перевага неформальних правил над формальними, що значно викривлює більшу частину процесів державного регулювання.

© Д. А. Міщенко, 2017

Загальновизнано, що інституційному середовищу як складному поєднанню формальних і неформальних інститутів належить визначальна роль у забезпеченні державного розвитку і конкурентоспроможності держави за всіма аспектами на міжнародній арені. Держава постійно здійснює процес формування інституційного середовища, його розвитку. Тому дуже важливо, щоб цей розвиток був позитивним, сприяв удосконаленню сучасних інститутів і формуванню нових, ефективніших.

Важливе завдання органів державної влади – підтримка прогресивних інститутів, які лише формуються, через сприяння в наданні правових гарантій на базі чинних законів, неформальних правил, що з'являються в інституціональному вакуумі, а також норм, якщо вони мають позитивну спрямованість. Таким чином, держава постійно мусить закріплювати тимчасові, перехідні інститути, без чого неможливо уявити успішний розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з розвитком інституційного середовища системи державного управління були у фокусі досліджень багатьох іноземних і вітчизняних науковців, зокрема В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Н. Глазунової, С. Дубенко, В. Колпакова, Л. Лисяк, В. Малиновського, О. Оболенського, А. Сіцінського, С. Серьогіна, Ю. Старілова, Ю. Сурміна, Є. Чернонога, А. Чухна та ін. Проте, зважаючи на актуальність даної теми і мінливість суспільно-політичної палітри в нашій країні, проблеми інституційного забезпечення державного управління та шляхи їх розв'язання потребують подальшого наукового осмислення.

Мета статті – вивчити сучасний стан інституційного забезпечення державного управління, запропонувати основні напрями подальшого розвитку інституційного середовища системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Демократичне функціонування виконавчої влади передбачає її діяльність у чіткій відповідності до законодавства та наявність розвиненої системи контролю (як державного, так і недержавного) за нею. Поняття державного управління в широкому аспекті означає, що це управління завжди здійснюється системою державних органів, які структуровані та діють за принципом поділу державної влади [1].

Виходячи з цього, реальний стан державного управління залежить від методів управління, які використовуються у процесі здійснення владно-управлінської діяльності. Однак це ускладнюється тим, що існують чимало факторів, пов'язаних між собою або кардинально відмінних [2].

Наукові дослідження та набутий в Україні досвід показують, що справа не тільки й не стільки в системі управління, як у методах і засобах впливу на соціально-економічні процеси, в умінні їх застосовувати з урахуванням особливостей історичного й поточного розвитку.

Розвиток України як національної держави, покликаної забезпечити формування громадянського суспільства з усіма притаманними такому суспільству якісними ознаками, неможливий без ефективної влади і системи державного управління [3].

На сучасному етапі державотворення питання подальшого розвитку системи державного управління, її адаптації до стандартів Європейського Союзу досить актуальні. Особливу значущість у цьому набуває інституціалізація, що являє собою

процес упорядкування та формалізації сталих відносин між складовими системами, яка здатна забезпечити результативну та ефективну діяльність відповідних органів. Інституціоналізація має стати об'єднувальним фактором під час створення якісно нової системи державного управління в Україні.

Інституційний підхід дозволяє по-новому розглянути предмет дослідження в державному управлінні та отримати нові знання. За такого підходу інститут постає як гнучка структура, спроможна змінюватися під впливом практичної дії. Дія являє собою внутрішню осмислену діяльність, орієнтовану на дію інших. Таким чином, інститути, а в нашому випадку інститут державного управління, включають правила, які регулюють практику повсякденної діяльності й одночасно отримують імпульси розвитку із практики суспільного життя [4].

У 2016 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 рр. (далі – Стратегія), в якій зазначається, що реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики, а дієва система державного управління – один з основних чинників конкурентоспроможності країни [5]. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращання якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій поліпшують позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

У Стратегії визначено такі напрями реформування державного управління:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги до формування політики на основі ґрунтового аналізу та за участі громадськості);

- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарты надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне врядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [5].

Відповідно до даної Стратегії, основні пріоритети реформування державного управління в Україні такі:

- створення методології плану дій розвитку системи органів державного управління та визначення стратегічних засад реформування на основі проведення глибокого оцінювання вихідного стану державного управління в Україні;

- формування та реалізація державної політики на основі стратегічного планування й координації дій як запорука забезпечення її якості та економічної ефективності;

– створення професійної державної служби та якісне управління людськими ресурсами, адже досягнення цілей державного розвитку неможливе без професійних, добросовісних та етичних державних службовців;

– функціонування системи державного управління в Україні відповідно до принципів раціональності (що означає дієвість та узгодженість, уникнення часткового дублювання повноважень і завдань державних органів, створення збалансованої системи контролю), прозорості (забезпечення чіткої та простої типової організації органу державної влади), економічної доступності (розміри та обсяг витрат на утримання системи державних органів мають відповідати потребам і можливостям країни), підзвітності (кожна структурна одиниця установи внутрішньо підзвітна, установа в цілому – зовнішньо підзвітна, а також підзвітна громадянам щодо дотримання їхніх прав);

– розвиток системи управління державними фінансами щодо подальшого запровадження та вдосконалення застосування середньострокового бюджетного планування, стратегічного планування, координації дій з реалізації державної політики, проведення аналізу фінансового впливу реалізації державної політики [5].

Отже, дуже важливим напрямом розвитку системи державного управління в Україні є концентрація зусиль на її інституційній розбудові [6].

Світовий досвід адміністративних реформ дає змогу виділити три моделі, які формують концептуальні основи модернізації державного управління: модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління та мережна модель [7].

Основною характеристикою моделі раціональної бюрократії є поділ політики й управління. За цією моделлю державний апарат тільки реалізує політичну волю еліти. Бюрократія неминує стикається з обмеженнями, які неможливо подолати в рамках самої бюрократичної системи управління. І навпаки, відповідно до моделі раціональної демократії вибір політичного курсу не має здійснюватися чиновниками. Привласнення бюрократією функцій прийняття політичних рішень розглядається як зловживання, як управлінське консультування, адміністративне нормування, службова самодіяльність тощо, включена в політику, що бере участь у прийнятті політичних рішень, виступає самостійним гравцем на політичній арені. Результат втілення даної моделі – побудова централізованої бюрократичної системи, котра керується згори.

У сучасному світі, що характеризується бурхливими змінами, такі системи працюють не дуже ефективно.

Модель нового державного управління була обґрунтована в дослідженнях Пітера Окойна та Кристофера Худа. Подальший розвиток вона отримала в дослідженнях Девіда Осборна і Теда Геблера. Основою моделі стали такі постулати: вимір результатів діяльності як основа управління; орієнтація на клієнта, розширення зони відповідальності державних установ за рахунок нових сфер потреб суспільства; приватизація певних напрямів діяльності державних агентств, коли деякі державні функції передаються приватним організаціям; децентралізація управління на основі принципу субсидіарності, що виявляється в підвищенні використання потенціалу недержавних інститутів для забезпечення виконання цілей державної політики.

У практиці державного управління з'являється такий інструмент менеджменту, як стратегічне планування, політичний аналіз, програми виконання пріоритетних завдань тощо [8].

Державне управління в концепції мережевої моделі розглядається як система кооперації державних, приватних, громадських і змішаних структур для забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв'язання публічних проблем.

У межах таких структур ефективність рішень, що приймаються, забезпечується зростанням ролі експертів-професіоналів не тільки як консультантів, а також як учасників процесу вироблення державної політики [8]. У цьому випадку державне управління виходить за межі державних інститутів і залучає у свою сферу громадські інститути, своєсвідомими учасниками управління виступають також групи за інтересами.

Таким чином, відбувається делегування повноважень із формування політичних рішень політично незалежним професіоналам. Професіоналізація політики породжує аргументи, які обґрунтовують уже прийнятий політичний курс. Вони слугують інституціоналізації рішень і перетворенню їх на такі, що виконуються всіма учасниками управлінського процесу [8].

Розвиток інституту державного управління можливий за таких умов:

- переорієнтація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб на обслуговування суспільства;
- запровадження “клієнтських” методів у наданні адміністративних послуг;
- розмежування на практиці політичних і адміністративних посад органів державного управління, підвищення професіоналізму та розробка стандартів компетентності державних службовців.

Державне управління України на сучасному етапі його розвитку потребує інноваційних змін в управлінні економікою, соціальними процесами, освітою, наукою, інформаційним простором тощо з урахуванням усіх викликів ери інформаційного суспільства [3].

Система державного управління має бути відповідальною і перед політикумом, і перед громадянами, яким безпосередньо слугує. Ця подвійна відповідальність на практиці пов'язується з розширенням співпраці держави з іншими учасниками процесу прийняття політичних рішень і підвищенням ролі громадських інститутів [8]. Такі умови приводять до зміни критеріїв керованості, потенціал якої вимірюється не силою держави, а її здатністю створювати і підтримувати мережні структури. У результаті здійснюється розробка й реалізація ефективної, узгодженої та цілеспрямованої системи управління, що, своєю чергою, забезпечує зміну не тільки форми, але й природи державного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Головна роль у процесі інституційного розвитку системи державного управління належить людському фактору, який завжди був основною рушійною силою соціально-економічного розвитку.

У сучасних умовах роль неформальних інститутів полягає у забезпеченні сприяння функціонуванню формальних інститутів через те, що держава не спроможна забезпечити дотримання законів і нормативних актів лише методом примусу. Зрозуміло, що формальні інститути діють ефективніше тоді, коли вони стають частиною культури, поєднуються з неформальними інститутами і потребують мінімального державного втручання.

Пріоритетом розвитку системи державного управління є впровадження загальних адміністративних процедур згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність до визначених загальних принципів. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури сприятиме правовій визначеності й наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли державні органи визначають їхні права та обов'язки. Такі принципи, як законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів), установлення дійсних фактів, важливих для ухвалення рішення, право бути почутим, право на одержання письмового рішення з чітким зазначенням підстав для його прийняття на несудове оскарження, на поновлення процедур у певних випадках на судове оскарження, невід'ємні для функціонування сучасної системи державного управління, що ґрунтується на верховенстві права.

Список використаних джерел:

1. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. В. Скрипнюк / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – С. 23–26.
2. Гречко А. В. Роль інституційного середовища у розвитку національної економіки / А. В. Гречко // Сучасні проблеми економіки та підприємництва. – 2013. – № 11. – С. 27–32.
3. Дракохруст Т. В. Деякі аспекти інституційного розвитку державного управління в сучасній Україні / Т. В. Дракохруст // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 11. – С. 121–124.
4. Петренко О. Формування публічної служби в Україні: інституційний підхід [Електронний ресурс] / Петренко О. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-02/Petrenko.pdf
5. Деякі питання реформування державного управління України [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06. 2016 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
6. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – С. 3.
7. Купряшин Г. Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления / Г. Л. Купряшин // Государственное управление : электронный вестник. – 2011. – Вып. 26. – С. 1–14.
8. Толпиго О. Ф. Проблеми формування інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель: теоретичний аспект / О. Ф. Толпиго // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3 (46). – С. 1–9.

УДК 35.073.533(477)

О. С. Твердохліб, кандидат наук
з державного управління, доцент кафедри
інформаційної політики та електронного
урядування Національної академії
державного управління при Президентові України

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ “ТРИСКЛАДОВОГО ТЕСТУ”

Визначено основні проблемні питання з урахуванням галузевої специфіки щодо застосування спеціального законодавства в інформаційній сфері України. Окреслено базові підходи до обґрунтованості й доцільності застосування “трискладового тесту” в процесі практичної діяльності органів влади, пов’язаної із забезпеченням доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. Актуалізовано проблематику правомірності обмеження доступу до інформації та інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні.

Ключові слова: публічна інформація; суспільний інтерес; “трискладовий тест”; обмеження доступу до інформації; інформаційна відкритість.

The author defines main problem issues of specific legislation's use in Ukrainian information sphere taking into account its branch peculiarity. He establishes the fact, that Ukrainian legislator determines fundamental constituents of information interaction between the state in form of public authorities, persons of different legal statuses and the whole society sufficiently particular. Taking into consideration the circumstance, that every concrete branch needs a special legal regulation, it tries to provide its concretization in sectoral legislative norms of higher legal force and to regulate in detail social relations, which appear as a result of their practical application. In view of the aforesaid, basic approaches to “trisyllabic test” validity's and advisability's usage in practice of public authorities, concerned with information of public interest's access providing, are outlined here. The urgent problems of legitimacy regarding information's access restriction and information openness of public authorities in Ukraine are actualized in the article.

Key words: public information; public interest; “trisyllabic test”; information's access restriction; information openness.

Постановка проблеми. Відповідно до базових положень Конституції України [1], в основу створення якої покладено низку міжнародних нормативно-правових документів, Українською державою кожній людині й громадянину гарантовано широке коло прав і свобод, визначено концептуальні засади відповідальності й окреслено обов’язки, що в сукупності покликані сприяти гармонійному і стабільному функціонуванню й розвитку в сучасному соціумі в усіх сферах людської життєдіяльності.

© О. С. Твердохліб, 2017

Що стосується інформаційної взаємодії між державою в особі органів публічної влади, осіб з різним правовим статусом і суспільства в цілому, то законодавством узагалі визначено основоположні складові цієї предметної сфери. Зважаючи на те, що кожна конкретна галузь потребує спеціального нормативного врегулювання й чіткого правового регламентування, український законодавець передбачив їх конкретизацію у галузевих актах законодавства, що мають вищу юридичну силу й досить детально регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з їхнім застосуванням. Водночас унаслідок специфіки цієї предметної сфери на практиці постають чимало неузгодженостей і різночитань, зважаючи до певної міри на уніфікацію й універсальність підходу, що закладені в нормах українського спеціального законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з дослідженням нормативно-правового регулювання інформаційної сфери України, вже були предметом численних публікацій з багатьох галузей науки. На вивчення різноманітних аспектів забезпечення доступу громадян до публічної інформації також було спрямовано теоретико-прикладні розробки вітчизняних і зарубіжних фахівців, кожен із яких зробив суттєвий внесок у його розвиток. Однак аналіз проблеми застосування “трискладового тесту” в публічному управлінні України залишився поза увагою науковців. Водночас окресленню питань щодо порушеної автором проблематики присвячено низку спеціальних досліджень і наукових розвідок, з-поміж яких слід згадати напрацювання І. Березовської [1–2], Р. Б. Головенка, Д. М. Котляра, Д. М. Слизько-ніс [3], О. Л. Ващук [4], О. М. Кормілецького [5], А. Красносільської [6], П. Нізена [7], О. В. Печерського [8], О. П. Синячова [9].

Мета статті – визначення основних проблемних питань застосування спеціального законодавства в інформаційній сфері України, окреслення базових підходів до обґрунтованості й доцільності застосування “трискладового тесту” в процесі практичної діяльності органів влади, пов'язаної із забезпеченням доступу до інформації, що становить суспільний інтерес, а також актуалізації проблематики правомірності обмеження доступу до інформації та інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Право на доступ до офіційної інформації, що перебуває у розпорядженні органів публічної влади, вважається одним із основоположних прав людини і громадянина в Україні. Воно є правом інструментальним, тобто таким, що необхідне для реалізації інших прав і свобод людини, які виникають або потенційно можуть виникнути у зв'язку з його реалізацією (застосуванням чи незастосуванням, що залежить від конкретних умов та обставин), адже без забезпечення доступу до певних видів інформації індивід часто не в змозі реалізувати інші свої права, у тому числі право на участь в управлінні державними справами. Таке право потребує від держави не утримання від втручання у процеси суб'єкт-об'єктної взаємодії під час здійснення управлінського впливу, а активних дій – забезпечення нормативних, організаційних і технічних умов реалізації права особи й усього суспільства на інформацію, в тому числі шляхом оприлюднення в ініціативному порядку суспільно важливої інформації [3, 10–11].

У 2011 р. набув чинності Закон України “Про доступ до публічної інформації” [10], факт ухвалення якого став наступним значним кроком на шляху до утверджен-

ння демократичних принципів функціонування системи публічного управління, що значно конкретизував і деталізував загальне право й процедури інформаційних взаємовідносин між громадянами, державою й суспільством, визначені Основним законом України. Головне його призначення вбачається в окресленні способів та методів взаємодії між суб'єктами й об'єктами управління у сфері забезпечення доступу кожного до інформації, що становить суспільний інтерес. За оцінками фахівців, означений нормативно-правовий акт – це досить прогресивний крок на шляху максимального наближення держави до кожного громадянина у нашій країні.

У країнах з розвиненою демократією практика закріплення права громадян на інформацію та вільний доступ до неї, а також установлення вичерпного переліку необхідних критеріїв і умов зарахування різних видів інформації до категорії з обмеженим доступом (конфіденційної, таємної чи службової) має досить тривалу традицію. Питання забезпечення доступу громадян до публічної інформації врегульоване по-різному на рівні стандартів для різних правових режимів, що регламентують ці питання як на національному, міжнародному, так і наднаціональному рівнях [3, 9–11].

У тексті згаданого нами Закону, зокрема ч. 2 ст. 6, український законодавець закріпив певні обмеження щодо оприлюднення інформації, яка потенційно може становити суспільний інтерес. Таким чином, за відповідності певним критеріям (у науковій літературі цей інструментарій дістав назву “трискладового тесту”) доступ до інформації може бути обмежено. Так, відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”, обмеження доступу до інформації здійснюється за дотримання сукупності таких вимог:

- по-перше, виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя;
- по-друге, розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- по-третє, шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [10].

Законодавцем обрано саме такий уніфікований та універсалізований підхід до визначення порядку здійснення обмеження доступу до інформації, оскільки він якнайкраще забезпечує максимальну відкритість офіційної інформації та реалізацію права кожного на неї. Інші підходи, наприклад, визначення типів документів або кола питань, які підлягають безумовному обмеженню в доступі, неприйнятні й недоцільні, оскільки їх застосування уможливило б автоматичну відмову в доступі з боку органів публічної влади різного ієрархічного й організаційно-правового рівня, незважаючи на зміст інформації та можливість завдання шкоди певним захищеним інтересам унаслідок її розголошення або оприлюднення. Тому саме обраний підхід дозволяє реалізувати головний принцип правового регулювання доступу до інформації – презумпцію відкритості всієї інформації, що перебуває у володінні розпорядника, і водночас винятковість будь-якого обмеження в доступі до неї [3, 22]. Причому означені вимоги та необхідність застосування інструментарію “трискладового тесту” стосуються абсолютно всіх без винятку гілок публічної влади – виконавчої, законодавчої й судової – суб'єктів публічного права.

Однак інституційне забезпечення як чітка процедура “трискладового тесту” в правовому полі України завершеного та впорядкованого вигляду досі не набуло. Певна нечіткість формулювань у частині обмеження доступу до інформації створює небезпеку неоднозначного застосування цього інструментарію, як наслідок – ризик неправомірного обмеження права громадян на отримання інформації, якою розпоряджаються органи публічної влади [5, 143–144]. Водночас логічно, що категоріальна чіткість та однозначність допомогли б коректно й однозначно застосовувати “трискладовий тест”, зараховуючи ту чи іншу інформацію до певних її видів, зокрема до категорії з обмеженим доступом [2, 28].

Отже, сутність “трискладового тесту” зводиться до побудови своєрідної конструкції, що застосовується в юриспруденції як інструментарій для перевірки наявності чи відсутності умов та вимог щодо обмеження доступу до певних видів інформації, а також ознак і атрибутів для адекватного й правомірного її зарахування до відповідної категорії органами публічної влади, які згідно з чинним законодавством іменуються суб’єктами владних повноважень. Із цього випливає, що зарахування інформації до певної категорії з подальшим обмеженням доступу до неї без застосування інструментарію, передбаченого законодавцем (“трискладового тесту”, який не є українським винаходом, адже має давню традицію в законодавчих і підзаконних актах країн з розвинутою демократією, однак саме в такому вигляді й у такій інтерпретації вживається в правовому полі нашої держави), може практикуватись і розглядатись як порушення чинного законодавства й таким чином порушувати конституційне право особи і громадянина на інформацію.

Саме “трискладовий тест” як юридичний інструментарій перевірки правомірності засекречення інформації покликаний забезпечити дотримання права кожного на отримання повної та достовірної інформації про діяльність органів публічної влади. Проте нині практика впровадження й застосування цих правових норм різними суспільними інститутами почала розвиватися шляхом, відмінним від демократичних стандартів, адже подекуди вони неправомірно обмежують доступ до публічної інформації й запитувачі змушені доводити свої конституційно гарантовані, однак належним чином не забезпечені права у судовому порядку [11, 4].

Стосовно етимології цього поняття зазначимо, що воно до певної міри умовне і прямо у законодавстві не згадується. Тест іменується трискладовим тому, що складається з трьох обов’язкових для виконання умов (складових), повне (всіх без винятку) задоволення яких вважається законодавцем правомірною й достатньою обґрунтованою підставою для зарахування інформації до категорії конфіденційної, таємної або службової та, відповідно, дає можливість застосовувати обмеження доступу громадськості до неї згідно з нормами чинного законодавства України.

За відсутності хоча б однієї з вищезгаданих складових інформація вважається відкритою і підлягає обов’язковому оприлюдненню. Це означає, що орган публічної влади або відповідальна посадова особа зобов’язані інформацію, що становить суспільний інтерес або потенційно може його становити, оприлюднювати у встановленому законодавством порядку або ж довести, що у кожному конкретному випадку наявні всі три підстави обмежити доступ до неї [12, 31; 13, 16].

Водночас у разі зарахування інформації, що потенційно може становити суспільний інтерес, до категорії “для службового користування”, таємної чи конфіденційної та відсутності відповідного висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї з трьох підстав “трискладового тесту” означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова у доступі до публічної інформації вважається законодавцем необґрунтованою. Виявлення факту відмови у задоволенні запиту на інформацію без застосування органом публічної влади інструментарію “трискладового тесту” чи лише часткового його застосування може стати підставою для визнання такої відмови розпорядника протиправною [14] й потягнути за собою настання юридичної відповідальності.

З викладеного вище випливає, що обмеження доступу до публічної інформації без застосування “трискладового тесту” незаконне й порушує право особи і громадянина на інформацію, гарантоване їм нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, тому будь-якому обмеженню доступу до інформації з боку розпорядника має передувати застосування цього інструментарію.

“Трискладовий тест” за своєю суттю складається з трьох взаємопов’язаних частин – визначення правомірних (легітимних) інтересів, для захисту яких розпорядник може обмежити доступ до інформації, перевірки на шкоду і перевірки на суспільний інтерес [3, 23, 47].

Незважаючи на те, що категорії відкритості й прозорості діяльності різних соціальних інститутів останніми роками набули поширення та увійшли в практику, перетворившись на аксіому й невід’ємний атрибут сучасності, єдиного підходу до побудови оптимальної та максимально ефективної стратегії комунікативної взаємодії [15, 5] між громадянами, державою та суспільством виробити не вдалося.

Практика діяльності органів публічної влади в Україні, що свідчить про певні зловживання в процесі накладання обмежень на окремі види інформації шляхом переведення їх у ранг з обмеженим доступом (конфіденційної, таємної або службової), подекуди безпідставна й необґрунтована. У звітах міжнародних експертів з питань практичного забезпечення інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні наголошується, що суспільний інтерес часто взагалі не враховується, а необхідність проведення “трискладового тесту” ігнорується під час ухвалення рішень щодо оприлюднення інформації та переведення її у ранг публічної [6, 12].

У чинному правовому полі України з метою забезпечення максимальної відкритості й прозорості діяльності органів публічної влади, наближення громадян до влади, реальної участі кожного в управлінні державними справами закладено так звану презумпцію відкритості публічної інформації [16, 15], яка на практиці має означати, що будь-яка інформація, котра становить чи потенційно може становити суспільний інтерес, вважається відкритою, крім тієї, щодо якої згідно із законодавством встановлено обмеження до її оприлюднення й зарахування за відповідними критеріями та ознаками до однієї з категорій – конфіденційної, таємної або службової. Таким чином, органи публічної влади не мають права на власний розсуд вирішувати, яку інформацію вони бажають оприлюднювати, а щодо якої встановлювати порядок і процедури обмеження, зараховуючи її до однієї зі згаданих катего-

рій. Однак запитувач інформації не зобов'язаний щоразу, коли виникає суспільний запит, доводити органу публічної влади факт публічності інформації та обов'язковість її оприлюднення у встановленому законодавством порядку.

Натомість обов'язок доведення можливості обмеження доступу до інформації покладається саме на розпорядника публічної інформації [3, 44]. Тобто принцип презумпції відкритості інформації означає, що розпорядник (орган публічної влади) оприлюднює або надає на запити будь-яку інформацію, якою він володіє чи має володіти, якщо не доведе, що на підставі конкретного закону й відповідно до “трискладового тесту” вона може бути обмежена в доступі. Однак, незважаючи на простоту цієї вимоги, на практиці виникають численні суперечки, конфлікти та судові спори з цього приводу [16, 15].

Український законодавець передбачив вимогу щодо складання органами публічної влади переліку відомостей, що становлять службову інформацію, зарахування даних до якого є прерогативою цих органів. Як правило, такий перелік має складатися з абстрактних категорій інформації, що може бути зарахована до службової безвідносно до конкретної інформації (конкретного документа). А тому цей перелік, доступ до якого у жодному разі не може бути обмежений, слугує лише орієнтиром для запитувачів щодо інформації, доступ до якої може бути обмежено, якщо застосування “трискладового тесту” в кожному конкретному випадку дасть підстави для її обмеження.

Згідно з роз'ясненням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо зарахування публічної інформації до службової відповідно до Закону “Про доступ до публічної інформації”, розробленим спільно з Експертною радою при Представникові Уповноваженого з прав людини [17], під час складання переліку відомостей, що становлять службову інформацію, інструментарій “трискладового тесту” застосовуватися не повинен, оскільки в цьому разі йдеться про абстрактні категорії відомостей. Натомість він обов'язково застосовується у кожному конкретному випадку, коли певній інформації надається гриф “для службового користування”. При цьому він має застосовуватися в тому числі й до інформації, якій раніше було надано статус службової, конфіденційної чи таємної для повторної перевірки наявності/відсутності підстав для її зарахування до відповідної категорії з урахуванням терміну давності й темпорального чинника.

Відповідно, “трискладовий тест” на практиці має застосовуватися у першому й кожному наступному випадку обмеження доступу до інформації, навіть якщо раніше відповідну інформацію вже було обмежено в доступі [4, 16]. Також слід зважати, що українським законодавством встановлено, що обмеженню підлягає інформація, а не документ [10], відповідно, інформація може бути обмежена в доступі громадськості виключно в тій частині, яка повною мірою відповідає вимогам та умовам “трискладового тесту” і пройшла його. Натомість інформація з обмеженим доступом, яка у визначеному законодавством порядку була оприлюднена раніше, має правомірно надаватися її розпорядником.

Органам публічної влади – розпорядникам інформації – рекомендовано переглянути документи, якими вони володіють і які містять гриф обмеження доступу до інформації, та перевірити законність такого обмеження відповідно до чинного

законодавства, оскільки на практиці виникає багато спірних питань щодо правильного розуміння й застосування положень нормативно-правових актів України (у тому числі інструментарію “трискладового тесту”) в частині обмеження доступу до публічної інформації шляхом зарахування її до службової [17].

На важливості й неухильності додержання вимог законодавства, зокрема щодо застосування “трискладового тесту” у визначенні законності й обґрунтованості обмеження доступу до інформації, наголошено у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України [14], таку необхідність констатують і міжнародні фахівці [7, 235].

О. Л. Ващук зазначає, що зарахування інформації до категорії з обмеженим доступом (конфіденційної, таємної чи службової) можливе лише за умови проходження “трискладового тесту”: 1) коли поширення інформації може загрожувати легітимній меті; 2) у разі з’ясування факту того, чи буде суттєвою шкода від поширення конкретної інформації; 3) співвіднесення шкоди від оприлюднення такої інформації та її втаємничення з метою виявлення того, що є суттєвим (у літературі також вживається поняття “зважування”) [8, 110; 3, 78–80]. Обмежуючи доступ до певної інформації, орган публічної влади зобов’язаний довести наявність усіх трьох названих складових. Автор підкреслює, що “трискладовий тест” є новацією, запровадженою Законом України “Про доступ до публічної інформації”, й саме у зв’язку з його застосуванням імовірно виникатиме чимало суперечок і судових спорів. Однак саме така процедура закриття інформації (чи обмеження доступу до неї) передбачена більшістю міжнародних нормативних актів з прав людини та використовується у практиці країн з розвиненою демократією [3; 4, 6–7; 9; 11].

Підбиваючи підсумки, вважаємо за доцільне зазначити, що застосування інструментарію “трискладового тесту” на практиці має дати однозначну відповідь, запропоновану із двох альтернативних варіантів, зокрема щодо доступу громадськості до інформації:

1) органом публічної влади не може бути відмовлено у зв’язку з відсутністю підстав (інтересу) для обмеження, цим інтересам не завдаватиметься істотної шкоди внаслідок її розголошення, ймовірність цієї шкоди є лише гіпотетичною або ж вона не переважає суспільного інтересу в результаті забезпечення цього доступу. Відповідно, така інформація підлягає обов’язковому наданню згідно з чинним законодавством;

2) інформації, яка може потенційно становити суспільний інтерес, надається статус інформації з обмеженим доступом (конфіденційної, таємної, службової); отже, доступ до неї органом публічної влади обмежується, оскільки її розголошення завдасть чи може завдати істотної шкоди одному або кільком державним інтересам, передбаченим законодавцем, і вона переважає суспільний інтерес в такому отриманні.

Таким чином, інструментарій “трискладового тесту” покликаний збалансувати два різнополярних права, гарантованих українським законодавством: забезпечення доступу до інформації з урахуванням презумпції відкритості всієї інформації органів публічного управління та обмеження такого доступу шляхом переведення окремих видів інформації в категорію конфіденційної, таємної або службової, оскільки у кожному конкретному випадку має проводитись перевірка того, який з інтересів переважає та який з них більшою мірою узгоджується із суспільним інтересом. Відповідно, в підсумку відбувається оприлюднення інформації або ж обмеження доступу до неї.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Питання забезпечення доступу громадян до інформації, що становить суспільний інтерес, на перший погляд, не має викликати жодних неоднозначностей, розбіжностей та альтернатив. Адже загалом, якщо виникає суспільний запит на певного роду інформацію і вона перебуває у володінні суб'єкта владних повноважень або ж цьому суб'єкту відомо, де така інформація може бути одержана, відповідна інформація має бути надана запитувачу згідно із презумпцією відкритості офіційної інформації. Однак на практиці процес забезпечення доступу до такої інформації набагато складніший і передбачає проходження кількох взаємопов'язаних і взаємозалежних етапів, відповідно до яких така інформація може бути надана або ж доступ до неї буде обмежено. У процесах забезпечення інформаційної відкритості органів публічної влади в Україні інструментарій “трискладового тесту” відіграє одну з ключових ролей у визначенні обґрунтованості й доцільності обмеження доступу громадян до інформації, що потенційно може становити суспільний інтерес. Ураховуючи його дієвість, вважаємо за доцільне проводити подальші наукові розвідки з питань, що стосуються його практичної реалізації в процесі взаємодії суб'єктів та об'єктів публічного управління з урахуванням досвіду провідних країн світу, застосовуючи при цьому найкращі зарубіжні практики.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 30 верес. 2016 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
2. Березовська І. Актуальні питання доступу громадян до публічної інформації та проблеми застосування Закону України “Про доступ до публічної інформації” / І. Березовська // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. – 2016. – № 855. – С. 26–31.
3. Головенко Р. Б. Доступ до публічної інформації: посібник із застосування “трискладового тесту” / Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М. ; за заг. ред. Д. М. Котляра. – К. : ЦПСА, 2014. – 152 с.
4. Як отримати публічну інформацію? : практ. посібник / уклад. О. Л. Ващук. – Львів : Соціолайн, 2011. – 108 с.
5. Кормілецький О. М. Державні механізми забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми держ. упр.” / О. М. Кормілецький ; Акад. муніцип. упр. – К., 2014. – 273 с.
6. Krasnosilska A. Open governance in Ukraine: how is it done in practice? / [A. Krasnosilska]. – Transparency International Ukraine, 2015. – 26 p.
7. Transnationale Gerechtigkeit und Demokratie / Peter Niesen (Hg.). – Frankfurt am Main ; New York : Campus Verlag GmbH, 2012. – 345 s. – (Serie “Normative Orders”).
8. Печерський О. В. Доступ до публічної інформації в Україні: теоретико-правовий підхід / О. В. Печерський // Науковий вісник НАВС. – 2014. – № 2. – С. 104–116.
9. Синячов О. Доступ до інформації як важлива складова міжнародного та європейського права / О. Синячов // Вісник НАДУ. – 2012. – № 3 (28). – С. 189–195.

10. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI станом на 01 трав. 2015 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
11. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за заг. ред. Т. С. Шевченко, І. Є. Розкладай. – К. : Москаленко О. М., 2014. – 200 с.
12. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / [Лациба М. В., Хмара О. С., Андрусів В. В. [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – 2-ге вид., допов. – К. : Агентство “Україна”, 2012. – 164 с.
13. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра. – К., 2012. – 64 с.
14. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 р. № 10 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>
15. Ehrmann M. Social value of public information. Testing the limits to transparency / M. Ehrmann, M. Fratzscher. – European Central Bank, 2007. – 42 p. – (Working paper series).
16. Службова інформація: порядок віднесення та доступу : практ. посібник / авт.-уклад.: О. Л. Огданська, В. В. Таран, В. В. Щербаченко ; за ред. Д. М. Слизьконіс. – К. : Центр політ. студій та аналітики, 2014. – 76 с.
17. Роз’яснення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо віднесення публічної інформації до службової згідно із Законом “Про доступ до публічної інформації”, розроблені спільно з Експертною радою при Представникові Уповноваженого з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4049:2014-10-01-07-37-36&catid=239:2014&Itemid=256



УДК 378:37.017.4(477)

А. О. Хмирова, ад’юнкт навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ВИХОВАННЯ ПАТРІОТИЗМУ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

Проаналізовано проблему вдосконалення механізмів державного управління формуванням виховного простору вищого навчального закладу, який є динамічною, багаторівневою, соціальною системою, що функціонує на основі принципів цілісності, варіативної активності суб’єктів виховання. Визначено, що формування виховного

© А. О. Хмирова, 2017

простору навчального закладу може бути досягнуто на основі розробки і реалізації цілісної концепції, що включає модель, критерії, показники і рівні оптимального розвитку, а також механізми формування виховного простору.

Ключові слова: механізми державного управління; державне регулювання виховного простору вищого навчального закладу; механізми формування виховного простору.

In the article the problem of improvement of mechanisms of public administration of the formation of educational space of a higher educational institution, which is a dynamic, multilevel social system that operates on the principles of integrity, variability and activity of the subjects of education, is analyzed. It is defined that the formation of the educational space of educational institution can be achieved through the development and implementation of a holistic concept which includes: model, criteria, indexes and levels of optimal development; mechanisms of the educational space formation.

The solutions of problems facing our country and changes that have occurred in our society require a deep understanding by the Ukrainian citizens and the system of public administration. The course taken for building a democratic society involves the necessity of formation in younger generation, who are the future of the country, high moral, socio-psychological and professional qualities. However, in the press and scientific literature there are controversial, ambiguous statements, causing debate and raising questions as to the forms of public administration of the process of patriotic education.

Patriotism is one of the most important, permanent values, inherent in all spheres of society and the state, it is the most important spiritual heritage of the personality, which characterizes the highest level of the person's development and is manifested in the self-realization for the benefit of the Fatherland.

Key words: mechanisms of state regulation; regulation of educational space of the higher educational establishment; mechanisms of educational space.

Постановка проблеми. Виконання завдань, що стоять перед нашою країною, потребує глибокого осмислення українськими громадянами та системою державного управління змін, які відбулися в нашому суспільстві. Курс на побудову демократичного суспільства передбачає необхідність формування покоління, яке підростає і за яким майбутнє країни, високих моральних, соціально-психологічних і професійно-діяльнісних якостей. Проте в пресі й науковій літературі до цього існує неоднозначне ставлення. Дискусії порушують питання, пов'язані з формами державного управління процесом виховання патріотизму.

Сучасне розуміння патріотизму характеризується варіативністю, різноманітністю і неоднозначністю. Проблема, що розглядається різними дослідниками в історичних, соціально-економічних і політичних умовах (шляхи її розв'язання), залежить від особистої громадянської позиції громадянина, ставлення до своєї Вітчизни, від використання різних сфер знань, а також духовного і морального клімату суспільства, його історичного коріння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідною методологічною підставою для аналізу теоретичних конструктів вивчення проблем становлення механізмів

мів державного управління виховним простором вищого навчального закладу та формування стратегії патріотичного виховання стали підходи, розглянуті у наукових працях вітчизняних і зарубіжних дослідників [1–7].

Мета статті – аналіз державного управління процесом виховання патріотизму у вищих навчальних закладах України.

Виклад основного матеріалу. Патріотизм – одна з найбільш значущих, нескороминущих цінностей, властива всім сферам життя суспільства і держави, найважливіше духовне надбання особистості, характеризує вищий рівень її розвитку і виявляється в активній діяльній самореалізації на благо Вітчизни. Критеріями виховання патріотизму можуть бути такі аспекти: емоційний, діяльній, гностичний.

Механізм формування почуття патріотизму як державно-управлінська категорія розвивається на кількох рівнях (високому, середньому, низькому). Узагальнивши різні підходи до розуміння патріотизму, ми виділили істотні ознаки цього поняття.

По-перше, патріотизм з погляду його виникнення і формування розглядається як одне з найвищих почуттів, яке вперше з'являється в дитячому віці, розвивається і збагачується в соціальній, духовно-моральній сферах життя.

По-друге, розуміння вищого розвитку почуття патріотизму нерозривно пов'язане з його дієвістю, що в більш конкретному плані виявляється в активній соціальній діяльності, діях і вчинках, здійснюваних на благо Вітчизни.

По-третє, патріотизм як глибоко соціальне за своєю природою явище є не лише суттю життя суспільства, але й джерелом його існування і розвитку, виступає атрибутом життєздатності соціуму.

По-четверте, основним суб'єктом патріотизму виступає особистість, пріоритетним соціально значущим завданням якої є усвідомлення своєї історичної, культурної, національної, духовної та іншої належності до Батьківщини як вищого принципу, що визначає сенс і стратегію її життя, наповненого служінням Вітчизні.

По-п'яте, істинний патріотизм – у його духовності. Патріотизм як високе почуття, незамінна цінність і невичерпне джерело, найважливіший мотив соціально значущої діяльності якнайповніше виявляється в людині, соціальній групі, що досягла вищого рівня духовно-морального і культурного розвитку. Глибоко духовний у своїй основі патріотизм припускає безкорисливе, аж до самопожертвування, служіння Вітчизні, що є мірилом моральності в оцінюванні будь-якої соціальної діяльності, самого сенсу життя людини та її призначення.

Механізми формування патріотичного виховання – це початкове керівне становище, що відбиває вимоги законів і закономірностей процесу виховання та є нормою діяльності держави. У своїй сукупності механізми державного управління формують процеси виховання й визначають спрямованість, зміст, організацію і методику процесу виховання в навчальних закладах.

У принципах виховання сконцентровано в узагальненому вигляді багаторічний досвід, результати наукових досліджень цього процесу. Розуміння суті принципів державного виховного процесу, про які йдеться, тих законів і закономірностей процесу виховання патріотизму, які вони відбивають, дозволяє викладачам свідомо й творчо виконувати завдання виховання патріотизму, систематизува-

ти й упорядковувати свою діяльність, здійснювати її науково обґрунтовано й упевнено досягати поставленої мети.

Слід урахувати, що зв'язок механізмів державного управління і відбитих у них закономірностей (законів) складний. Конкретний принцип виховання патріотизму може відображати вимоги одного закону, якогось його положення або вимоги взаємодії декількох законів. Свідоме використання законів виховання патріотизму на практиці набуває форми різноманітних комбінацій.

Назвемо основні принципи-інваріанти, що визначають процес виховання патріотизму студентів вищих навчальних закладів:

- цілепокладання;
- гуманізація;
- демократизація;
- виховання патріотизму в колективі й через колектив;
- вимогливість, повага до студентів і турбота про них;
- опора на позитивне в особистості;
- єдність, узгодженість і спадкоємність виховних дій.

Ці принципи-інваріанти розроблені на основі наших теоретичних досліджень проблеми та конкретних результатів дослідження.

Розглянемо коротко зміст цих принципів.

Методологічну основу принципу цілепокладання становлять такі положення:

- а) усвідомлення того, як закон визначає спосіб і характер дій людини;
- б) цілі людини “породжені” об'єктивним світом і сприймають його;
- в) мета виховання патріотизму впливає на зміст і методику його виховання, на весь навчальний процес у вищому навчальному закладі;
- г) без чіткого усвідомлення мети будь-яка виховна діяльність неможлива.

Принцип цілепокладання відбиває закономірну, об'єктивну обумовленість виховання патріотизму, в основі якого лежать вимоги до захисників Вітчизни, відображені в документах з питань виховної роботи, виховання кадрів, у тому числі військових.

Послідовна реалізація цілей і завдань виховання патріотизму студентів у навчальних закладах передбачає перспективне і поточне планування роботи з виховання патріотизму.

Принцип гуманізації в процесі оновлення навчального закладу в умовах перебудови має на меті формування нового державного мислення, ключовим момент якого – завдання виховання патріотизму особистості. Гуманізація радикально змінює суть усіх компонентів цілісного навчального процесу виховання патріотизму, центром якого є студент.

Конкретизація цього принципу в умовах вищого навчального закладу припускає низку положень. Це насамперед вивчення й розвиток індивідуальних здібностей, схильностей майбутніх фахівців, забезпечення умов для виховання патріотизму протягом усього періоду навчання. Гуманізація навчального процесу у ВНЗ полягає в особливій формі відносин студента зі світом. Природна культура розгортається в навчальній діяльності як живий процес пошуку, відкриттів, винаходів, як історична драма ідей і людей, як взаємозв'язок і взаємовплив науки й техніки, економіки, господарювання, як усвідомлення глобальних проблем людського співтовариства.

Механізми гуманізації навчання забезпечують звернення ВНЗ до світової культури, історії, духовних і загальнолюдських цінностей. Гуманізація реалізується за допомогою створення сприятливого стилю діяльності і спілкування у студентському колективі, для чого потрібне підвищення комунікативної культури викладача і культури спілкування студентів ВНЗ. У цілісному навчальному процесі з виховання патріотизму принцип гуманізації реалізується через індивідуалізацію режиму навчальних занять і позанавчальної діяльності.

Принцип демократизації – це зв'язок ВНЗ і суспільства, відображення в житті суспільства процесів перебудови, надійний механізм виховання, запорука розвитку процесів демократизації в суспільстві майбутнього.

Реалізація цього принципу в навчальному закладі означає:

- інформованість і безпосередню участь навчального колективу в подіях перебудови і в соціально-економічному житті країни;
- проведення студентських зборів на демократичних засадах спільно з викладачами.

Формування якісного відкритого навчального процесу дає:

- викладачеві:
 - право вибору методів і форм виховання патріотизму з орієнтацією на кінцевий результат – забезпечення високого рівня вихованості патріотизму майбутніх фахівців і рівня культури мислення;
 - можливість варіювати кількість годин на окремі теми всередині свого предмета, циклу;
 - право на творчий експеримент і наукову роботу;
- студентам вищого навчального закладу:
 - забезпечується можливість самовиховання патріотизму, самоосвіти, самостійної роботи в бібліотеці, архівах, музеях тощо;
 - демократизація у позанавчальній діяльності забезпечується адаптацією головної державної стратегії виховання до цілей і завдань ВНЗ. Вона спрямована на забезпечення кожному студенту творчої позиції організатора колективних справ на користь Вітчизни й поліпшення життя;
 - демократизація форм і методів навчально-виховного процесу забезпечується різноманітністю, варіативністю можливостей участі студентів у діяльності навчального закладу.

Принцип виховання в колективі і через колектив, де колектив виступає основним осередком суспільства, є не лише формою об'єднання людей для спільного виконання суспільно корисних завдань, він одночасно виступає вихователем. У колективі й через колектив швидше й усебічно пізнаються індивідуальні особливості його членів, їх здібності, інтереси, риси характеру, причини успіхів і недоліків у навчанні, дисципліні. Завдяки різноманіттю міжособистісних взаємин і контактів, духу змагання, взаємодопомозі в колективі прискорюється процес усебічного розвитку особистості кожного студента ВНЗ, він стає носієм ідей колективу, патріотом своєї країни. Колектив має таку потужну виховну силу, як громадська думка, критика і самокритика, а також можливість систематично, повсякденно впливати на кожного його члена, ставити до нього високі вимоги, здійснювати контроль за

його поведінкою. У колективі, зіставляючи особисті результати навчання, праці з результатами інших, кожному його членові дається можливість для об'єктивної оцінки самого себе, своїх досягнень і недоліків, наслідування прикладу передовиків, тобто самому ставати патріотом – захисником своєї Вітчизни.

Процес виховання патріотизму колективом визначається мірою його зрілості: цілеспрямованістю, активністю і бойовитістю, єдністю, взаємною вимогливістю.

При цьому поєднуються вимогливість до вихованців з повагою до особистої гідності студентів і турботою про них. Адже у Конституції зазначено: “Пошана особи, охорона прав і свобод громадян – обов’язок усіх державних органів, громадських організацій і посадовців”.

Справжня вимогливість характеризується шанобливим ставленням викладача до студента ВНЗ, його людської гідності. Вона ґрунтується на дотриманні статутних норм взаємин, норм педагогічної етики й такту, уважності і чуйності. Педагогічна вимогливість несумісна з черствістю, формалізмом, прискіпливістю, а тим більше з грубістю, що ображає особисту гідність людини.

Вимогливість дає виховний ефект тоді, коли вона справедлива, послідовна, неухильна, поширюється на всі сфери життя і діяльності студентів навчальних закладів. Вимога має поширюватися на всіх студентів ВНЗ, тобто викладач не може йти на поступки тим, хто через різні підстави намагається ухилитися від виконання його вимог.

Вимогливість має доводитися до можливої межі й підвищуватись відповідно до зростання інтелектуальних і фізичних сил, розвитку патріотизму студентів.

Справедлива навчальна та наукова вимогливість неможлива без вияву чуйності, турботи про студентів. Там, де піклуються про них, результати виховання патріотизму кращі.

Неодмінним у державному управлінні виховним процесом у вищому навчальному закладі є також принцип орієнтації на позитивне. У процесі виховної роботи зі студентами велике значення має врахування позитивних якостей особи і колективу. Звертаючись до позитивних сторін особистості студента, викладач розвиває у нього віру у свої сили, повагу до викладача і його дій, виховує в нього патріотичне ставлення до своєї Батьківщини.

Орієнтація на позитивне в людині зовсім не означає примирення з її недоліками. Прагнення помічати позитивне в людині допомагає успішніше боротися з негативними рисами характеру студента, викорінювати негативне з його свідомості й поведінки, спонукає до активної роботи над собою, щоб стати істинним патріотом своєї Вітчизни.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, принцип орієнтації на позитивне потребує всілякої підтримки не лише в окремій людині, але й у колективі.

Принцип єдності, узгодженості і спадкоємності виховних дій дозволяє збагатити виховний процес у навчальних закладах. Ця обставина потребує узгодження дій державних органів влади і керівництва вищих навчальних закладів та викладачів, які працюють безпосередньо зі студентами як в аудиторіях, так і в позааудиторних заходах, здійснюючи навчально-виховний процес, забезпечуючи виконання завдань щодо виховання патріотизму. Адже насамперед освітня установа, акуму-

люючи в собі кадрові, матеріальні і методичні ресурси, може й, очевидно, повинна виступати як деякий центр соціокультурного поля, що фокусує позитивні соціальні впливи на студента, захищає його від антисоціальних і антигуманних дій, підтримує психологічно, сприяючи гармонійному розвитку і самовихованню, та впроваджує механізми державного управління виховним процесом.

Список використаних джерел:

1. Єрмаков І. Г. Виховання життєдіяльності: моделі виховних систем / Єрмаков І. Г. – Х. : Основа, 2006. – 224 с.
2. Кириченко В. І. Виховний простір: сутність і технологія створення / В. І. Кириченко, Г. Г. Ковганич // Постметодика. – 2009. – № 2 (86). – С. 7–15.
3. Метаморфозы воспитания / под общ. ред. В. И. Астаховой. – Х. : Изд-во НУА, 2004. – 276 с.
4. Основні орієнтири виховання учнів 1–12 класів загальноосвітніх навчальних закладів України : програма / за ред. І. Бека. – К., 2007.
5. Приходченко К. Роль освітньо-виховного середовища у формуванні компетентнісно орієнтованої особистості учнів / К. І. Приходченко // Педагогіка і психологія формування творчої особистості: проблеми і пошуки. – 2007. – Вип. 44. – С. 313–321.
6. Соколова Е. Гуманистические воспитательные системы вчера и сегодня (в описаниях авторов и исследователей) / Соколова Е. ; под ред. Н. Селивановой. – М. : Пед. об-во России, 1998. – 336 с.
7. Сорока Г. В. Сучасні виховні системи і технології / Сорока Г. І. – Х. : Основа, 2003.



УДК 502.13(438)

Jakub Gołoś, mgr inż. Wyższa Szkoła
Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji
Społecznej w Chełmie
Ivan Parubchak, PhD in Public Zarządzanie,
szef Zarządzania i Administracji Publicznej
L'nazistowskiej-plan medytacji Uniwersytet
Weterynaryjnej i Biotechnologii HN im. SZ Gzhytsky

ZARZĄDZANIE EKOLOGIĄ W WYMIARZE EUROREGIONALNYM: DOŚWIADCZENIA EUROREGIONU NYSA

Przedmiotowy artykuł obejmuje prezentacje międzynarodowych instytucji zajmujących się współpracą transgraniczną ze szczególnym uwzględnieniem sfery ekologicznej.

Na przykładzie Euroregionu Nysa autor ukazuje relacje międzynarodowe w zakresie podejmowania decyzji zmierzających do poprawy ekologii. Dane statystyczne zawarte w tym artykule jednoznacznie wskazują, że głównym determinantem zmian jakościowych

© **Jakub Gołoś, Ivan Parubchak, 2017**

jest właściwy system polityczny, chęć współpracy międzynarodowej oraz świadomość korzyści płynących z tych zmian. Liczne tabele, wykresy i rysunki ukazują progres w ekorozwoju.

Słowa klucze: Euroregiony; ekologia; polityka; zarządzanie ekologią; ochrona środowiska.

Розглянуто міжнародні установи, що займаються питаннями транскордонного співробітництва, зокрема в екологічній сфері. Показано міжнародні відносини, спрямовані на поліпшення екології. Статистичні дані в цій статті свідчать, що основним фактором, який визначає якісні зміни є правильно визначена політична система, прагнення до міжнародного співробітництва та розширення обізнаності щодо цих змін. Таблиці, діаграми і графіки засвідчують прогрес у галузі сталого розвитку.

Ключові слова: єврорегіони; екологія; політика; управління екологією; охорона навколишнього середовища.

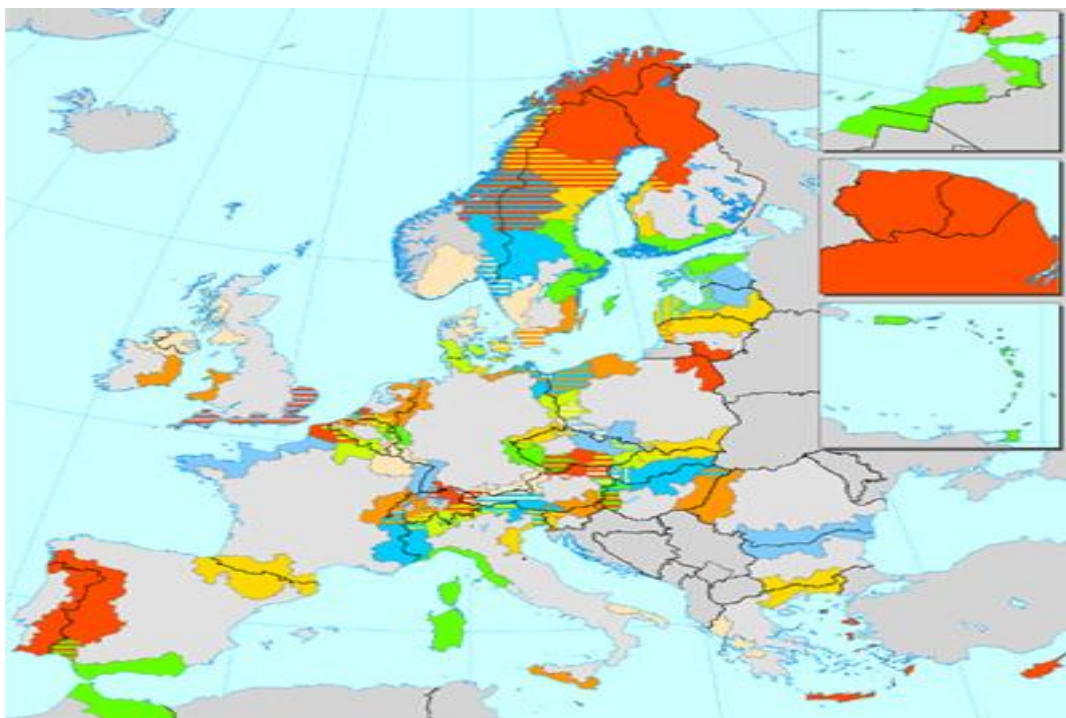
This article includes presentations of international institutions dealing with cross-border cooperation with particular emphasis on the ecological sphere. On the example of Euroregions Neisse the author shows the international relations in the sphere of decision making aimed to improving ecology. Statistical data included in this article clearly indicate that the main determinant of qualitative change is the proper political system, willingness for international cooperation and awareness of the benefits of these changes. Numerous tables, charts and drawings show progress in eco-development.

Key words: Euroregions; ecology; politics; ecology management; environmental protection.

Wstęp. U progu XXI wieku ochrona środowiska staje się ważnym graczem politycznym kreującym przestrzeń gospodarczą i społeczną. Zwiększenie świadomości ekologicznej wywiera nacisk na władze rządzące, które muszą się przyporządkować nie tylko przyszłym wyborcom, ale również instytucjom międzynarodowym. Działania państwa w przedmiotowej sprawie są odczuwalne nie tylko na jego terytorium ale również wywiera silną presję na państwa ościennie. Pojawia się więc słuszna teza, że taniej jest zapobiegać u źródeł niż drogo neutralizować zaistniałe negatywne zjawisko. Niestety, pojawia się podstawowy problem – zarządzanie środowiskiem w sferze krajowej niekiedy koliduje z zarządzaniem środowiskiem w sferze międzynarodowej a wynika to z braku często z braku koordynacji. Antidotum jest jedno – międzynarodowa współpraca zdefiniowana w idei euroregionów.

Idea euroregionów. Idea współpracy lokalnych i regionalnych społeczności wykraczających poza granice państwa zrodziła się w Europie Zachodniej w latach pięćdziesiątych XX wieku, a ich pionierami były regiony graniczne państw norwesko-szwedzko-fińskich, holendersko-niemieckich oraz niemiecko-francuskich. Hiszpania, Portugalia i Grecja rozpoczęła współpracę dopiero w latach 80-tych. Stworzenie współpracy międzyregionalnej przyczyniło się do przemian politycznych i rozwoju demokracji, który również objął państwa Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku [1].

Міжнародова і міжрегиональна співпраця трансгранічна stanowi istotny element rozwojowy. Jej zasadniczym celem jest zniesienie wszelkich barier uniemożliwiających współpracę zapewniając swobodny przepływ doświadczeń, które to wspierają działania zmierzające do podniesie jakości instytucji samorządowych, rozwoju turystyki, rozbudowy infrastruktury po obu stronach granicy, rozwoju kulturowego i edukacyjnego. Takie działania dają nie tylko obopólną korzyść w rozwoju gospodarczym ale również przez wymianę doświadczeń dają poprawiają sferę ekologii w obszarach przygranicznych. Szczególną formą takiej współpracy jest współpraca euroregionalna [2].



Rys. 1. Regiony współpracy transgranicznej Europy

Źródło: ESPON; <http://espon-terrevi.t33.it/etc-programmes> (dostęp: 01.05.2017).

Współpraca transgraniczna nabiera cech współpracy euroregionalnej z chwilą powołania stałych, instytucjonalnych form współdziałania tj. stowarzyszenia (związki celne), rad, sekretariatów, grup roboczych, komitetów zarządzających. Z powyższego euroregion) posiada charakter oficjalny, w przeciwieństwie do innych określeń (współpraca transgraniczna czy region graniczny), występujący w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej i w większości umów międzynarodowych odnoszących się do regionów prowadzących współpracę ponadgraniczną [3]. Rozwój euroregionu zależy w dużej mierze od formalno-prawnych możliwości regionu przygranicznego, które następnie definiują inicjatywy przekraczające granice państwa.

Міжнародowe uwarunkowania prawne. Współpracę euroregionalną stanowią prawne uwarunkowania umów bilateralnych i wielostronnych (międzynarodowych), w których jedną z najważniejszych zasad jest nawiązanie i rozwój różnych form współpracy. Wśród konwencji i umów międzynarodowych, stanowiących podstawę dla określenia ram współpracy transgranicznej, należy wymienić:

1. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (Konwencja Madrycka) [4], sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku, ratyfikowana przez Polskę 1993 roku. Konwencja stanowi podstawowy akt prawny, o charakterze politycznym, Rady Europejskiej. Określa prawne ramy i wzorce odnoszące się głównie do współpracy międzynarodowej na szczeblach regionalnych i lokalnych. Celem konwencji jest rozwiązanie wszelkich problemów natury prawnej, administracyjnej oraz technicznej przez zastosowanie dwóch zasad: wymiany i koordynacji kierunków działania oraz zawieranie współpracy przez uregulowania prawne [5]. Ponadto Konwencja Madrycka obejmuje zagadnienia współpracy transgranicznej przez łagodzenie i likwidacji negatywnych uprzedzeń i stereotypów występujących na terenach przygranicznych peryferyjnego położenia obszarów przygranicznych po obu stronach granicy [6].

2. Europejska Karta Samorządu Lokalnego [7], uchwalona 15 października 1985 roku w Strasburgu, a ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku. Pozwala jednostkom terytorialnym ogólne kompetencje do współpracy transgranicznej, co daje lokalnej społeczności prawo do zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi w celu współpracy do realizacji poszczególnych zadań. Jest to w zasadzie umowa międzynarodowa, wiążąca państwa, które ją podpisały i ratyfikowały. Zawiera precyzyjne postanowienia dotyczące koncepcji i kompetencji samorządów lokalnych [3].

3. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych (do 1995 roku nosiła nazwę Europejska Karta Regionów Przygranicznych), uchwalona dnia 20 listopada 1991 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Karta nie jest międzynarodowym aktem prawnym i nie ma mocy obowiązującej. Jest to deklaracja, swojego rodzaju kodeksu, który precyzuje zamierzenia i cele uwzględniając rozwój rejonów granicznych i transgranicznych, poświęcając szczególną uwagę rozwojowi ekonomicznemu, regionalnemu, ochronie środowiska, współpracy kulturowej, zagospodarowaniu przestrzennemu i przygranicznego ruchu osobowego [8].

4. Europejska Karta Samorządu Regionalnego [9] jest to dokument obowiązujący na poziomie regionu. Została przyjęta w 1997 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

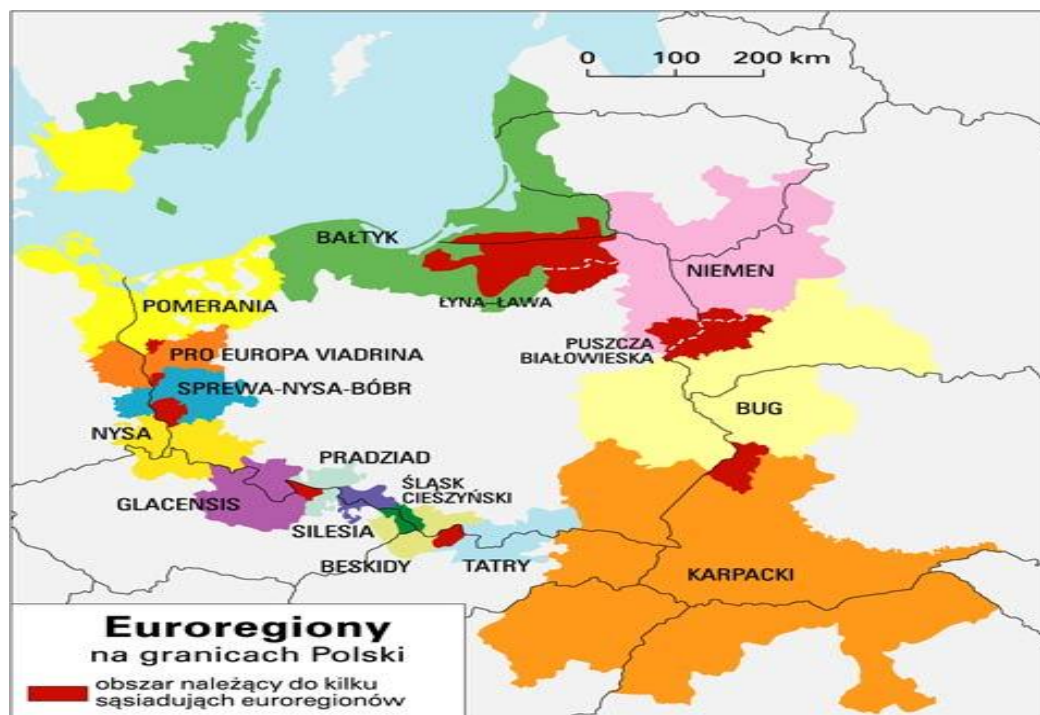
Wymienione dokumenty powyżej stanowią podstawy prawne na obszarze całej Europy. Najistotniejsze dla tworzenia ram prawnych jest Konwencja Madrycka oraz Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Polskie uwarunkowania prawne. Każde Państwo posiada jednak swoje własne uregulowania przez poszerzone traktaty, deklaracje czy umowy międzynarodowe. Kwestie współpracy Polski z krajami pogranicznymi są umocowana prawnie a główną przesłanką jest zachowanie przyjaznych stosunków i dobrosąsiedzkiej współpracy transgranicznej (tab. 1).

**Wybrane akty prawne dotyczące współpracy transgranicznej
w zależności od granicy**

Granica	Rodzaj porozumienia
Północna	– Deklaracja o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską z 10 października 1991 roku. – Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22 maja 1992 roku. – Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy transgranicznej, sporządzona w Warszawie 2 października 1992 roku
Południowa	– Traktat między Rzeczpospolitą Polską a CSFR o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjaznej współpracy z 6 października 1991 roku. – Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 18 sierpnia 1994 roku. – Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 8 września 1994 roku
Wschodnia	– Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy transgranicznej, sporządzona w Wilnie 16 września 1995 roku. – Statut Polsko-Ukraińskiej Rady Koordynacyjnej do spraw Współpracy Międzyregionalnej, sporządzony w Zamościu 26 stycznia 1996 roku. – Statut Polsko-Białoruskiej Międzyrządowej Komisji Koordynacyjnej do spraw Współpracy Transgranicznej, sporządzony w Grodnie 19 kwietnia 1996 roku. – Statut Polsko-Litewskiej Komisji Międzyrządowej do spraw Współpracy Transgranicznej, sporządzony w Wigrach 22 czerwca 1996 roku
Zachodnia	– Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy z 14 listopada 1990 roku. – Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy regionalnej i przygranicznej. – Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych 19 maja 1992 roku. – Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o ułatwieniach w odprawie granicznej oraz umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o współpracy i wzajemnej pomocy administracji celnych z 29 lipca 1992 roku

Źródło: J. Gwizdała, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855
Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie nr 74, t. 2, Euroregiony jako forma
współpracy transgranicznej w Europie; 2015.

Euroregiony w Polsce. Pierwszy euroregion w Polsce został utworzony w 1991 roku, w południowo zachodniej części kraju. Możliwość utworzenia transgranicznej współpracy wynikał w dużej mierze ze zmiany ustroju Polski po 1989 roku dzięki czemu były możliwe zmiany w obowiązującym prawie. Obecnie funkcjonuje 16 Euroregionów, którymi objęte są w większości przygraniczne tereny Rzeczypospolitej co prezentuje poniższa mapa i tabele.



Rys. 2. Euroregiony w Polsce

Źródło: *Euroregion Silesia*, <http://www.euroregion-silesia.pl/index>, *euroregiony-w-polsce,1.html* (dostęp: 02.05.2017).

Euroregiony w Polsce rozwijały się z biegiem czasu a zapoczątkowało to utworzenie euroregionu Nysa w 1991 roku.

Historia powstania Euroregionu Nysa. W swoim artykule chciałbym skupić się na pierwszym, pionierskim euroregionie Nysa, który jest interesujący nie tylko ze względu utworzenia pierwszej takiej formy współpracy ale przede wszystkim ze względu na nowatorskie rozwinięte działania w zakresie zarządzania środowiskiem naturalnym. Pierwsze pomysły o stworzeniu na polsko-czesko-niemieckim pograniczu formy współpracy pojawiły się w końcu 1990 roku. Problem z utworzeniem współpracy transgranicznej wynikał z taktycznego przeznaczenia regionów w ubiegłych latach. Stanowiły one zbrojnie strzeżone kordony po obu stronach granicy.

Euroregiony w Polsce

Lp	Nazwa regionu	Data utworzenia	Obszar po stronie Polskiej	Obszar zagraniczny
1	Nysa	21.12.1991	woj. dolnośląskie	Niemcy, Czechy
2	Sprawa-Nysa-Bóbr	02.06.1993	woj. lubuskie	Niemcy
3	Karpacki	14.02.1993	woj. podkarpackie	Słowacja, Ukraina, Węgry, Rumunia
4	Pro Europa Viadrina	21.12.1993	woj. lubuskie	Niemcy
5	Tatry	26.08.1994	woj. małopolskie	Słowacja
6	Pomerania	15.12.1995	woj. zachodniopomorskie	Niemcy, Szwecja
7	Bug	29.09.1995	woj. lubuskie	Ukraina, Białoruś
8	Glacensis	05.12.1996	woj. dolnośląskie	Czechy
9	Pradziad	02.07.1997	woj. opolskie	Czechy
10	Niemen	06.06.1997	woj. warmińsko-mazurskie, podlaskie	Litwa, Białoruś, Rosja
11	Bałtyk	22.02.1998	woj. pomorskie, warmińsko-mazurskie	Rosja, Litwa, Szwecja, Dania
12	Śląsk Cieszyński	22.04.1998	woj. śląskie	Czechy
13	Silesia	22.09.1998	woj. śląskie, opolskie	Czechy
14	Beskidy	09.06.2000	woj. śląskie, małopolskie	Czechy, Słowacja
15	Puszcza Białowieska	25.05.2002	woj. podlaskie	Białoruś
16	Łyna-Ława	04.09.2003	woj. warmińsko-mazurskie	Rosja

Opracowanie własne na podstawie: *Uniwersytet Rzeszowski*, <https://www.ur.edu.pl/file/21658/14.pd> (dostęp: 02.05.2017).

Historia powstania Euroregionu Nysa. W swoim artykule chciałbym skupić się na pierwszym, pionierskim euroregionie Nysa, który jest interesujący nie tylko ze względu utworzenia pierwszej takiej formy współpracy ale przede wszystkim ze względu na nowatorskie rozwinięte działania w zakresie zarządzania środowiskiem naturalnym. Pierwsze pomysły o stworzeniu na polsko-czesko-niemieckim pograniczu formy współpracy pojawiły się w końcu 1990 roku. Problem z utworzeniem współpracy transgranicznej wynikał z taktycznego przeznaczenia regionów w ubiegłych latach. Stanowiły one zbrojnie strzeżone kordony po obu stronach granicy.

Zmieniło to się po przejściu z komunistycznego fasadowego prawa na demokratyczny wymiar współpracy. W bardzo krótkim czasie na styku granic zamiast

żołnierzy można było spotkać turystów oblegających nowo powstałe kompleksy hotelowe. Jednak priorytetową sprawą stała się ekologia, dotychczas zaniedbana i zagrożona ekologicznie na skale globalną, a która stała się przyczynkiem do zainicjowania wielostronnej współpracy. Na granicy Polski, Czech i Niemiec *kwaśne deszcze* spowodowały największą klęskę ekologiczną w Europie. Zniszczenie ekosystemów w Górach Izerskich i Karkonoszach spowodowane przez spalanie zasiarczonego węgla brunatnego w 12 wielkich elektrociepłowniach czeskich, niemieckich a ten obszar z Turowem został nazwany “Czarnym Trójkątem”.

Zniszczenia, które dosięgły tereny pograniczne daleko wykraczały poza kompetencje gmin czy państwowej administracji na poziomie regionu. Konsekwencją była konferencja “Dreiländereck” w Żytawie (Zittau) zorganizowana przez trzech prezydentów: Havla, von Weizsäckera i Wałęsę w dniach 23–25 maja 1991 roku. Wzięło w niej udział blisko 400 osób reprezentujące różne grupy z Polski, Niemiec i Czech. Efektem było uchwalenie wspólnego memorandum, w którym po raz pierwszy zatwierdzono euroregion. Oficjalnie euroregion został uruchomiony 8 listopada 1991 roku w ratuszu jeleniogórskim. 21 Grudnia 1991 roku odbyło się pierwsze inauguracyjne posiedzenie Rady powołując formalnie Euroregion Neisse-Nisa-Nysa [10].

Zarządzanie środowiskiem Euroregionu Nysa. Ze względu na ogrom zniszczeń wywołanych w latach 80-tych XX wieku należało podjąć odpowiednie kroki w zarządzaniu terenami przygranicznymi. Pierwszym istotnym krokiem było ograniczenie wydobywania węgla brunatnego w niemieckich Łużycach oraz modernizacja elektrociepłowni w Turowie. Wychodząc na przeciw oczekiwaniom zmodernizowano również zakłady produkcyjne, ale również ograniczono ich liczbę. Dane statystyczne z GUS-u oddziału Jelenia Góra potwierdzają zmniejszenie emisji zanieczyszczeń takich jak dwutlenek węgla, tlenków azotu ale przede wszystkim dwutlenku siarki, który głównie przyczynił się do zdegradowania lasów Izerskich.



Rys. 3. Mapa czarnego trójkąta

Źródło: http://klimat.czn.uj.edu.pl/enid/1__Zanieczyszczenia_powietrza/-_Obszary_zagro_one_1nw.html (dostęp: 01.05.2017).

Niestety dane te nie są kompletne ze względu na brak statystyk po stronie niemieckiej.

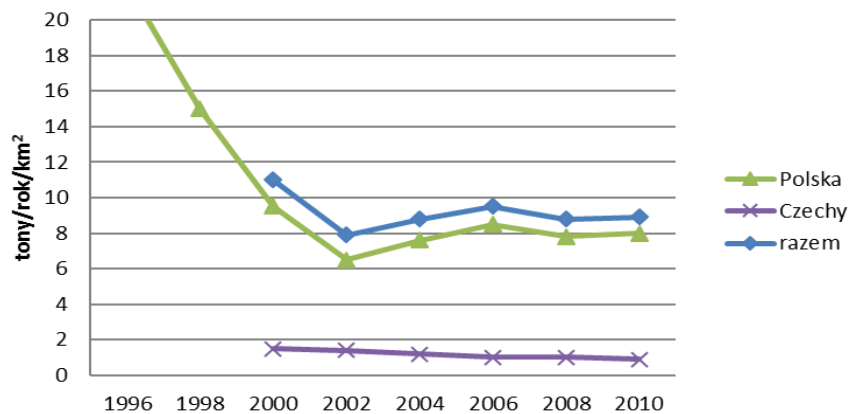
Euroregion Neisse-Nisa-Nysa w 2012 r.
Stan w dniu 30 IX



Rys. 4. Mapa Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa (ERN)

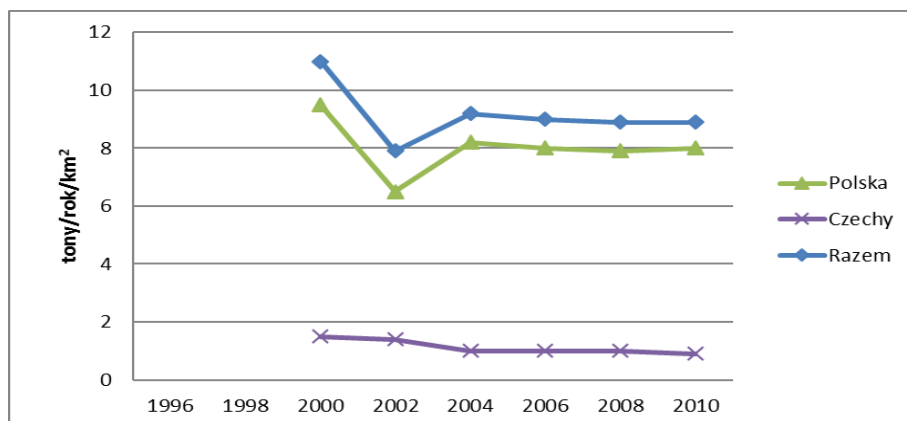
Źródło: Euroregion Nysa, <http://www.euroregion-nysa.eu/mapa> (dostęp: 01.05.2017).

Według powyższego wykresu dwutlenek siarki w czeskiej części ERN (Euroregion Nysa) stanowi ułamek całkowitego ładunku SO_2 . Można zauważyć nagły spadek SO_2 pod koniec lat 90-tych, gdzie na początku 96 roku wynosiło około 22 ton/rok/ km^2 . Wynikało to z wprowadzenia odsiarczaczy w Elektrowni Turów. Do roku 2010 oscyluje między 5,7 do 9,5 ton/rok/ km^2 po stronie Polskiej oraz po stronie Czeskiej w granicach 1 tony/rok/ km^2 . Podobnie wygląda emisja tlenu azotu gdzie zdecydowana większość zanieczyszczeń pochodzi ze strony Polskiej.



Wykres 1. Emisja dwutlenku siarki w euroregionie Nysa

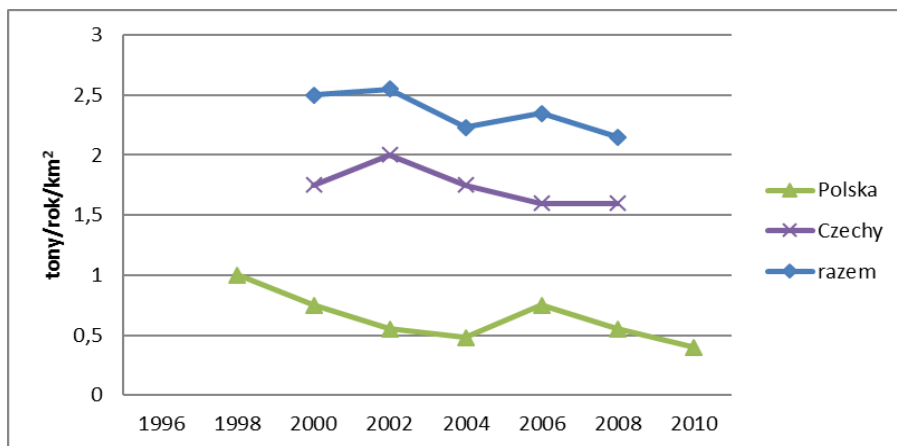
Źródło: <http://www.egtc-neisse-nisa-nysa.eu/pl/user/files/analiza.pdf> (dostęp: 01.05.2017) oraz Euroregion Neisse-Nisa-Nysa.



Wykres 2. Emisja tlenu azotu w Euroregionie Nysa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Grouping of Territorial Cooperation*, <http://www.egtc-neisse-nisa-nysa.eu/pl/user/files/analiza.pdf> (dostęp: 01.05.2017) oraz *Euroregion Neisse-Nisa-Nysa*, <http://www.euroregionnysa.pl/images/stories/111/strategia%20rozwoju%20euroregionu%20nysa%202014-2020%20pl21.Pdf> (dostęp: 01.05.2017).

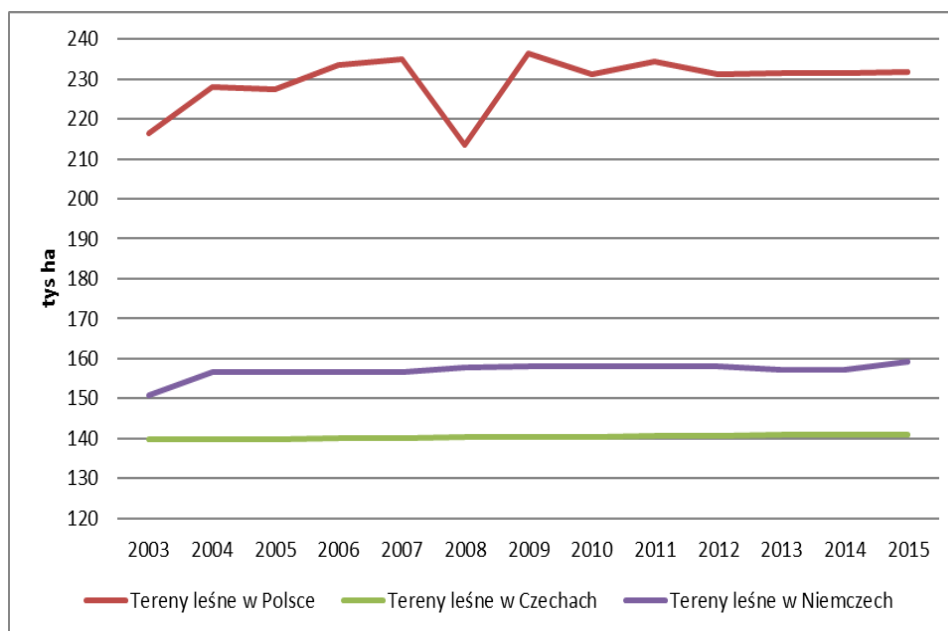
Podobnie jak w przypadku tlenków siarki Czesi emitują niewielki procent zanieczyszczeń w przeciwieństwie do strony Polskiej. Brak wcześniejszych danych nie pozwala na adekwatną analizę zmniejszenia zanieczyszczeń przez rokiem 2000, jednak zauważalna jest tendencja spadkowa. Odwrotną sytuację można zaobserwować przy emisji dwutlenku węgla.



Wykres 3. Emisja dwutlenku węgla w Euroregionie Nysa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Grouping of Territorial Cooperation*, <http://www.egtc-neisse-nisa-nysa.eu/pl/user/files/analiza.pdf> (dostęp: 01.05.2017) oraz *Euroregion Neisse-Nisa-Nysa*, <http://www.euroregionnysa.pl/images/stories/111/strategia%20rozwoju%20euroregionu%20nysa%202014-2020%20pl21.pdf> (dostęp: 01.05.2017).

Po stronie Czech występuje większa emisja tego gazu. Jednak można zaobserwować tendencje spadkową na terenie całego ERN. Odpowiednie zarządzanie zmniejszyło zanieczyszczenia emitowanych do atmosfery oraz sprzyja poprawie kondycji lasów na terenie ERN. Dzięki współpracy transgranicznej udało się w znacznym stopniu usunąć skutki dużego zdegradowania lasów. W roku 2015 tereny leśne w ERN zajmowały 531 923 ha z czego 43 % powierzchni lasów znajduje się po stronie Polski. Tereny leśne po stronie Czeskiej stanowią ok 27 % natomiast po stronie niemieckiej ok. 30 %. Nasuwa się wniosek, iż zarządzanie w sektorze leśnictwa jest niewystarczające. Świadczy o tym niski trend w rozwijaniu tych terenów.



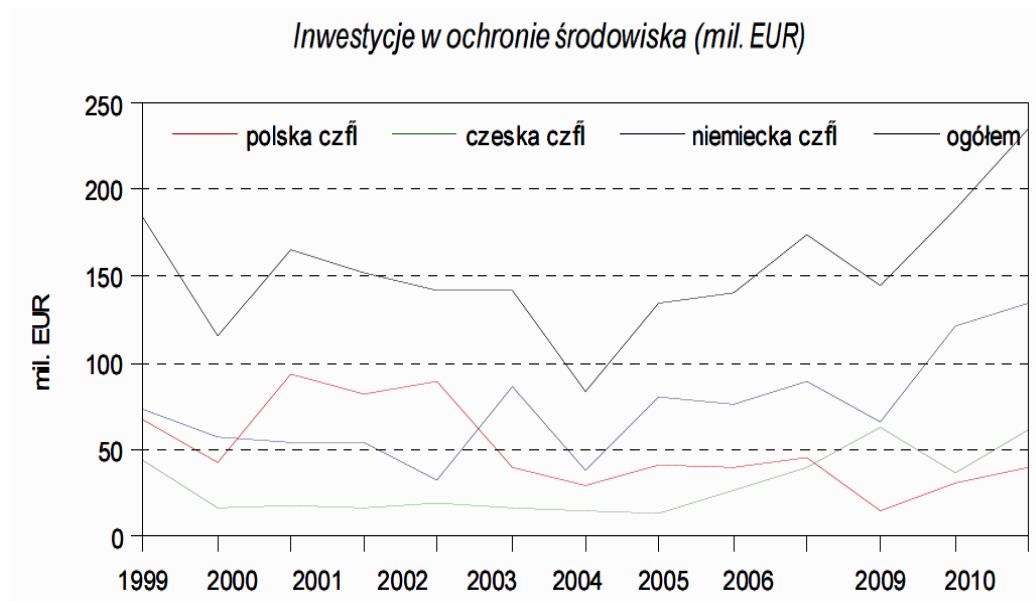
Wykres 4. Tereny leśne w euroregionie Nysa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS o/Wrocławiu, <http://wroclaw.stat.gov.pl>

Największym problem występującym na terenie ERN jest jakość wody w Nysie Łużyckiej. Współpraca międzynarodowa przyniosła korzyści na tylko że wróciło życie do rzeki. Jednak ciągle powraca problem z oczyszczaniem ścieków- nie spełniają norm sanitarnych. Kolejnym problemem jest zachowanie autochtonicznego ekosystemu. Przez niedoczyszczanie ścieków występuje wzdłuż koryta inwazyjne gatunki roślin. Rozprzestrzenianie się neofitów stanowi duże zagrożenie dla obszarów chronionych Natura 2000, oraz stanowi wyzwanie dla ramowej dyrektywy wodnej.

Euroregion Neisse-Nisa-Nysa rozwija się dzięki współpracy transgranicznej. Można to zaobserwować analizując nakłady finansowe. Dane przedstawione powyżej pokazują, że największe nakłady finansowe na ochronę środowiska od 2003 roku

ponoszą Niemcy. Pomimo że występują wahania w całym okresie dofinansowania widać jednak ogólną tendencję wzrostową.



Wykres 5. Inwestycje w ochronę środowiska

Źródło: Strategia rozwoju Euroregionu Nysa 2014–2020, Poligrafia AD REM
Działania priorytetowe na lata 2014–2020.

Głównym działaniem na rzecz poprawy środowiska naturalnego euroregionu Nysa jest współpraca w zakresie ochrony przyrody skupiając się głównie na dwóch zasadniczych działaniach:

I. Oczyszczaniu wody (program Czysta Nysa), która następnie musi spełniać oczekiwania rekreacyjne [11].

II. Poprawa kondycji lasów przez: edukację i podnoszenie kwalifikacji pracowników z dziedziny ekologii, zarządzanie terenami leśnymi i zrównoważenie wykorzystywania tych terenów oraz zawiązanie współpracy transgranicznej podczas klęsk przygranicznych [11].

Analiza przedmiotowego artykułu pozwala na sformułowanie następujących wniosków końcowych. Po pierwsze – system polityczny jest jednym z ważniejszych determinantów które kreują międzynarodową nie skrepowaną współpracę, która wyzwala kolejne inicjatywy. Po drugie – edukacja ekologiczna stwarza możliwość poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie zażegnania u źródeł. Najważniejszym wnioskiem jest myśl zawarta w sentencji: NOT RES MALA OPTIMA – *dobrze jest, gdy się zna zło*.

Bibliografia:

1. S. Banaszek, D. Wilczyńska, Urząd Statystyczny we Wrocławiu; Euroregiony na granicach Polski 2007, Wrocław, 2007.
2. J. Gwizdała, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenie nr 74, t. 2, Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie; 2015.
3. Uniwersytet Rzeszowski, <https://www.ur.edu.pl/file/6542/08-Jastrzebska.pdf> (dostęp: 01.05.2017).
4. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287), Madryt, 1980.
5. M. Bałtowski, Regiony, euroregiony, rozwój regionalny t. 4, Euroregion Bug, Lublin; 1996.
6. K. Starzyk; Gospodarcze sąsiedztwo Polski, w warunkach transformacji, integracji z Unią Europejską, globalizacji, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa, 2005.
7. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607), Strasburg, 1985.
8. R. Koszyk-Białobrzaska, R. Kisiel, Euroregionalna współpraca i integracja na przykładzie euroregionu Bałtyk, UWM, Olsztyn, 2008.
9. Euroregion Karpacki, iso.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc (dostęp: 03.05.2017).
10. Rocznik Euroregionu Nysa 2011, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław–Liberec–Kamentz, 2011.
11. Strategia rozwoju Euroregionu Nysa 2014–2020, Poligrafia AD REM.

УДК 35.08:351.746.1(477)

Р. Г. Ботвінов, кандидат юридичних наук,
докторант Дніпропетровського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДОВИЙ ПОДІЛ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Обґрунтовано поняття “публічна служба особливого призначення”, яке автор розуміє як інститут публічної служби, що ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію та провадять професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов’язків органів державної влади в особливих умовах.

Ключові слова: публічна служба; публічна служба особливого призначення; види публічної служби.

The article substantiates a concept of the “special public service”, where under the author understands the institute of public service, which is based on the implementation of the special powers established in laws and regulations of the officials who hold offices in State bodies, with a strong sectoral competence, who carry out professional activities in order to exercise functions, rights and duties of State authorities under special circumstances.

Based on the classification models of the State service, the author suggests an approach to the classification of the public service.

In the author’s opinion, within the contemporary regulatory space, the special public service is structured as follows: the State Diplomatic Service; State Sanitary and Epidemiological Service; the State Supervision and Auditing Service; the State Fiscal Service; the Service of State Forensic Experts; the State Service of Special Communications; service in the Law Enforcement Agencies (the Security Service of Ukraine, the State Border Guard Service, service in authorities of Internal Affairs (National Police), service in prosecutor’s offices, penitentiary system), service in civil protection bodies, military service, professional activity of judges, service in the court system.

Key words: public service; public service of special purpose; types of public service.

Постановка проблеми. В умовах розбудови державності особливого значення набуває публічна служба як невід’ємний атрибут функціонування сучасної держави. Розгляд публічної служби в найширшому розумінні дає змогу по-новому з’ясувати

© Р. Г. Ботвінов, 2017

сутність та ознаки кадрового наповнення апарату державної влади. Це дуже актуально для органів виконавчої влади особливого призначення, як-от органи прокуратури, доходів і зборів тощо, де проблема проходження служби украй важлива з огляду на специфіку функцій. Тож актуально простежити взаємозв'язки, виділити загальне й важливе у проходженні публічної служби особливого призначення [1].

Відправною точкою у специфікації цього виду публічної служби є визначення термінів, що надані в Кодексі адміністративного судочинства України, де виокремлено політичну службу, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [2].

У фокус нашої уваги відповідно потрапляє військова, спеціалізована служба, служба у правоохоронних органах, професійна діяльність суддів. Спробуємо обґрунтувати такий підхід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми визначення публічної служби та її поділу за видами й класифікаційними групами широко висвітлено не тільки в нормативно-правових документах, але й у наукових працях. Так, С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова [3] зауважують, що у структурі публічної служби є підрозділи спеціалізованої служби, до якої автори зараховують службу в органах прокуратури. У статті Н. Липовської та І. Письменного розглянуто проблеми, пов'язані з визначенням і класифікацією державної служби [4]. У дослідженнях О. В. Петришина [5] і Ю. П. Битяка [6] запропоновано класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади. Ю. Старилів [7] підтримує загальновизнаний підхід до розподілу державної служби на два види: цивільну та мілітаризовану. Різноманітність підходів до визначення понять “державна служба” та “публічна служба”, а також видової їх класифікації спостерігається в працях С. Дубенко [8], Д. Бахраха [9], В. Авер'янова [10], В. Шкатулли [11] та інших науковців. Проте із розвитком системи публічного управління розширюються горизонти та повноваження публічної служби. Тож важливо чітко розуміти місце і значення певних органів державного управління в даній системі. Це потребує продовження наукових пошуків щодо уточнення визначень основних понять і класифікації видів у сфері публічної служби.

Мета статті – обґрунтувати поняття і видовий поділ публічної служби особливого призначення.

Виклад основного матеріалу. З огляду на те, що зазначене законодавче положення містить невичерпний перелік видів публічної служби, ряд науковців зауважують, що існує нагальна потреба детальнішої класифікації публічної служби, оскільки визначені Кодексом її різновиди є видами різного порядку, що порушує під час класифікації логічні правила щодо необхідності дотримання єдиного критерію. Так, за класифікацією публічної служби, запропонованою С. В. Ківаловим і Л. Р. Білою-Тіуною, служба в органах прокуратури має бути зарахована до спеціалізованої служби, що, своєю чергою, виступає різновидом державної служби – одним із чотирьох основних напрямів публічної служби (разом із політичною, суддівською та муніципальною) [3, 16–17].

Постановка проблеми публічної служби з погляду найширшої її інтерпретації, багатогранність видових проявів публічно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий інтерес щодо питання класифікації видів публічної служби. Найважливішим здобутком загальнотеоретичної класифікації публічної служби є те, що вона дає змогу оглянути різні види публічно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити не лише ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню й виступають як загальні для всіх різновидів публічної служби, але й ті, котрі становлять безпосередню зацікавленість для галузевих досліджень.

Відповідно до сучасних підходів в аналізі публічної служби, які вироблено в межах теорії публічного управління, можемо констатувати явну недостатність суто функціонального визначення цього важливого інституту. Дійсно, публічна служба – це ще й система специфічних і досить складних правових, управлінських, професійних та інших відносин, що встановлюються між її окремими елементами, різними ланками публічної служби та визначають характер виконання публічними службовцями їхніх основних завдань. У цьому сенсі, зважаючи на багатоаспектність інституту публічної служби, маємо всі підстави для того, щоб ввести поняття видів публічної служби, яке відображає основні її різновиди, що поєднані за подібними ознаками статусу публічних службовців, їхніх завдань, повноважень, порядку вступу на службу, її проходження тощо.

У чинному законодавстві досить важливе питання про види публічної служби. Згадаємо аналогічну полеміку щодо державної служби, яку проаналізовано у статті І. В. Письменного та Н. А. Липовської [4]. Проте і в новому Законі “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889-VIII не надано визначення поняття “публічна служба”.

Застосування методу видової класифікації – це природний науковий спосіб дослідження будь-якого комплексного явища. При цьому в сучасній науці існує кілька класифікаційних моделей державної служби в цілому, а також тих критеріїв, які має бути покладено в основу виокремлення певних видів державної служби. Зрозуміло, що різні класифікаційні моделі більш чи менш вдалі, так само як і ті критерії, що пропонуються за основу цих класифікацій. Хоча при цьому хотілося б звернути особливу увагу саме на принцип єдності тієї чи іншої класифікації та її критерію, оскільки у ряді випадків спостерігаємо виокремлення тієї чи іншої кількості видів державної служби на основі різних критеріїв. У цьому плані погоджуємося з тезою О. Петришина, який наголошує, що за умови недотримання принципу єдності критерію класифікації пропонується класифікаційна модель не може претендувати на понятійну чіткість та узгодженість [5, 142].

Прикладом такої класифікації видів державної служби, в основу якої покладено різні критерії, є відома модель Ю. Старилова, який вважав, що загальновизнано поділяти державну службу на два види: цивільну (служба в державних органах, в адміністрації області) та мілітаризовану (військова служба, служба в органах внутрішніх справ, податковій міліції тощо). Цивільна служба і мілітаризована можуть включати в себе різні підвиди цих служб, що об’єктивно необхідні державі й ство-

рені нею для реалізації спеціальних функцій та особливої внутрішньогалузевої компетенції [7, 26].

Як і будь-яка класифікаційна модель, класифікація видів державної служби порушує насамперед питання щодо визначення критерію її класифікації. Оскільки таких критеріїв може бути знайдено одразу кілька, то відповідно ми отримуємо й різні класифікаційні моделі, які детально розглянули І. В. Письменний та Н. А. Липовська [4].

У дослідженнях Ю. П. Битяка та О. В. Петришина запропоновано класифікувати державну службу відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади на державну службу в органах: а) законодавчої влади; б) виконавчої влади; в) судової влади [6]. Однак, як цілком справедливо зауважує С. Дубенко, такий поділ зовсім не охоплює всієї багатоманітності видів державної служби [8, 12]. Зокрема, в поле своєрідної “класифікаційної невизначеності” потрапляє служба в органах прокуратури, оскільки в Конституції України прокуратуру, з одного боку, не визначено як окрему гілку державної влади, а з іншого – її не зараховано до органів будь-якої з трьох класичних гілок влади.

На противагу щойно згаданим класифікаційним моделям багато інших дослідників пропонують виокремлювати такі два види державної служби: класифікована і некласифікована. До першого із названих видів належать ті державні службовці, які мають спеціально встановлену для них систему класних чинів, рангів чи звань, до другого – ті, що перебувають на державній службі, але їхні посади не підлягають такій класифікації. Так, у Законі України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. у ст. 25 чітко встановлено сім категорій посад державних службовців і передбачено, що в межах категорій державним службовцям може бути присвоєно ранг – із першого по п’ятнадцятий [12]. Цей критерій (наявність чи брак класифікаційних чинів, від яких залежать повноваження, права та матеріальне становище державних службовців) – досить чіткий і прозорий. Єдина проблема, котра, на нашу думку, виникає у цьому випадку, стосується того, що за умови вжиття даного методологічного підходу ми дещо змішуємо різні поняття. А саме – поняття власне державної служби та поняття державних службовців. Дійсно, використовуючи предикат “класифікована” чи “некласифікована” служба, зараховуємо його не стільки до інституту державної служби в цілому, скільки до окремих державних службовців. Недарма у згаданому Законі “Про державну службу” подається класифікація саме службових посад, а не видів державної служби [12].

Отже, на законодавчому рівні питання класифікації ані державної, ані публічної служби не знайшло свого вирішення.

У теорії адміністративного права щодо цього існують різні погляди. Крім того, немає єдиної думки щодо того, про що саме йдеться: про “типи”, “види”, “форми” чи “рівні” публічної служби. Саме такі різноманітні й різноаспектні поняття часто використовуються в характеристиці, зокрема, державної служби. Найуживаніше поняття – “види” державної служби, рідше – “типи”. Так, пропонується застосувати принцип поділу всієї державної служби на два основних типи – цивільну й мілітаризовану службу, а третій, додатковий тип, – спеціалізовану службу. Своєю чергою, типи державної служби поділяються на види [13]. Ми не можемо підтримати дане твердження, адже мілітаризована служба, за визначенням, передбачає

можливість використання вогнепальної зброї її посадовими особами. Спеціалізована служба – це служба в органах виконавчої влади зі спеціальним статусом, як, скажімо, Державна фіскальна служба України (далі – ДФС). Проте в органахДФС теж є посадові особи, яким за посадовими інструкціями передбачено застосування зброї у певних ситуаціях.

Більше прихильників має думка, що державна служба поділяється тільки на два види: цивільну та мілітаризовану.

Слово “мілітаризований” бере початок від поняття мілітаризм (фр. *militarisme*, від лат. *militaris* – воєнний). Однак це не засвідчує того, що служба в правоохоронних органах є різновидом військової. Як цілком слушно зазначає Д. Бахрах, правильно говорити про два родові різновиди мілітаризованої служби: військову та воєнізовану [9], тобто таку, що має певні ознаки військової (до якої й належить правоохоронна). Такими ознаками є, зокрема, суворіша, наближена до військової, дисципліна на правоохоронній службі; більші порівняно із цивільною службою можливості відступу від гарантій, передбачених трудовим законодавством. До цього ж можна зарахувати принцип єдиначальності й персональної відповідальності, що впливає на правоохоронну службу.

Безперечно, прикордонна служба за такої дихотимізації потрапляє до виду мілітаризованої служби. Проте з 27 березня 2003 р. розпочався етап модернізації та реорганізації Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України. У цей період відповідно до затверджених і схвалених Президентом і Кабінетом Міністрів України планів та програм було взято курс на поетапну трансформацію прикордонних військ у спеціальну державну службу, покликану надійно захищати інтереси України на державному кордоні. Поетапне реформування Прикордонних військ України у Державну прикордонну службу України було передбачено Програмою дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України, на період до 2005 р., затвердженою Указом Президента України від 16 листопада 2000 р. № 1241 [14]. В останні роки ДПСУ знову набула ознак мілітаризованості у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації [15].

Аналіз різних поглядів щодо видів публічної служби дає змогу стверджувати, що оскільки власне публічну службу прийнято розуміти у широкому й вузькому аспектах, то класифікувати її також можна залежно від різних аспектів такого розуміння. Види публічної служби в широкому розумінні відповідають класифікації, запропонованій В. Б. Авер'яновим і Концепцією реформи адміністративного права [10].

Так, В. Авер'янов наголосив на актуальній потребі розмежувати значення таких двох понять, як “орган державної влади” та “апарат органу державної влади”. У такий спосіб маємо можливість класифікувати види публічної служби відповідно до правового статусу публічних службовців, а також безпосередньої функціональної спрямованості діяльності органів публічної влади.

Слід зазначити, що частину спеціалізованих видів служби чинним законодавством прямо зараховано до системи державної служби (дипломатична служба), а закріпити формальну належність до системи державної служби інших (військової, прикордонної тощо) було заплановано в розд. III “Концепції адміністративної

реформи в Україні”. Підсистеми спеціалізованої державної служби включали такі види: Державна прикордонна служба; дипломатична служба; служба в органах Державної фіскальної служби України; служба у Збройних Силах та інших воєнізованих формуваннях України; служба в органах Служби безпеки України; служба в органах прокуратури; служба в органах Міністерства внутрішніх справ; служба в Національному банку та його регіональних органах; служба в судових органах.

Водночас, вживаючи поняття видів публічної служби, в цілій низці праць пропонується виокремлювати ще й роди публічної служби. При цьому рід служби, як зазначає В. Шкатулла, розуміють як те спільне, чим характеризується діяльність державних службовців багатьох державних органів, об’єднаних за певною спільною сутнісною ознакою [11, 63]. Згідно із цим визначенням роду публічної служби, виділяють такі її роди: військова, управлінська та спеціалізована служби. Кожна з них включає в себе окремі види службової діяльності. Скажімо, в межах військової служби виділяються такі види: армійська служба, прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах безпеки тощо. У межах управлінської служби йдеться про управління економічними процесами, управління в фінансово-бюджетній сфері, управління власністю, управління освітою і культурою, управління соціальною сферою тощо. І, нарешті, у спеціалізованій публічній службі виокремлюють такі види: судова, кримінально-виконавча, фіскальна, прокурорська, радіаційна, метеорологічна, екологічна, санітарно-епідеміологічна, служба з надзвичайних ситуацій тощо.

Визначення видів публічної служби за функціональною ознакою (коли кожен вид виокремлюється на підставі специфіки тих функцій, які виконують певні публічні службовці) може мати два негативні наслідки. З одного боку, ми отримуємо надзвичайно велику кількість видів публічної служби, оскільки їх буде рівно стільки ж, скільки й органів публічної влади (адже кожен орган публічної влади виконує специфічні для нього функції, має чітко визначені завдання, права та сферу компетенції), а з іншого – практично не розв’язується проблема розподілу на види служби тих публічних службовців, які працюють у різних органах публічної влади, але функції яких частково перетинаються. Наприклад, як судові органи влади, так і органи прокуратури реалізують у своїй діяльності контрольну функцію. Отже, якщо в межах спеціалізованої публічної служби виокремлюються такі види, як прокурорська та судова публічна служби, то порушується питання щодо теоретичних підстав такого розподілу, адже він не може здійснюватись виключно на функціональній основі [4]. Як ми бачимо, такий підхід до систематизації видів публічної служби (коли загальна структура публічної служби надається через класифікацію публічної служби на роди й види) ще потребує подальшої розробки.

На наш погляд, визначення суддів як публічних службовців базується на таких положеннях. Судова влада в Україні є однією з гілок єдиної державної влади, певним різновидом її спеціалізації, що має власні й особливі завдання та функції. Вона є особливим видом влади, що розглядає і розв’язує конфлікти у суспільстві. Це її головне призначення, відмінність від законодавчої та виконавчої влади. Судова влада використовує притаманний тільки їй спосіб подолання конфліктів інтересів, регулює відносини суб’єктів суспільства та забезпечує їх відповідність нормі

права [16]. З іншого боку, функцією виконавчої влади є практична реалізація рішень судових органів, що виявляється в діяльності Державної виконавчої служби та Державного департаменту виконання покарань [17]. Державна судова адміністрація України є органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Отже, професійна діяльність суддів здійснюється в органах влади, оплачується за рахунок державних коштів. Зміст діяльності складається з виконання завдань і функцій держави. Відповідно до Закону України “Про державну службу”, його дія не поширюється на суддів (ст. 3), хоча їхня професійна діяльність містить усі ознаки службової діяльності, проте поширюється на працівників апарату суду [18].

У науковій літературі можна натрапити також на термін “спеціалізована державна служба”, яка визначається як складник державної служби, споріднена з нею багатьма ознаками, при цьому має власні повноваження, функції, специфіку їх виконання, звання (чини, ранги), особливості правового статусу та матеріально-побутового забезпечення й регулюється як Законом України “Про державну службу”, так і спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Службовці всіх цих видів спеціалізованої публічної служби є посадовими особами, виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, утримуються за рахунок державного бюджету, приймаються на службу за особливою процедурою. Це і є ознаками спорідненості спеціалізованої та загальної публічної служби.

Для всіх спеціальних видів державної служби, включаючи службу в правоохоронних органах, переважно характерні такі специфічні ознаки: особливості функцій і завдань; наявність особливих організаційно-правових засад; специфіка умов проходження служби, особлива наявність ризику під час виконання посадових повноважень; наявність специфіки безпосередньої професійної діяльності; специфічні службові обов’язки (наприклад, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, захист життя і здоров’я людей, охорона громадського порядку та правопорядку тощо); особливі дисциплінарні акти (статути, положення), що враховують специфіку посадових обов’язків та умов проходження служби; специфічні умови й порядок прийому на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення випробного терміну, атестації, припинення служби; особливий статус державних службовців із чітко визначеним колом прав і обов’язків, який закріплюється адміністративно-правовими актами; особливий порядок притягнення до певних видів юридичної відповідальності насамперед адміністративної та матеріальної; спеціальне забезпечення (грошове утримання, соціальні пільги, формений одяг, знаки розрізнення тощо).

Проте новий Закон України “Про державну службу” (далі – Закон) від 10.12.2015 р., що набув чинності 01.05.2016 р., суттєво змінює перелік підсистем державної служби, які можна зарахувати до спеціалізованої. Так, ст. 3 визначає сферу дії Закону, дія цього Закону поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) закордонних дипломатичних установ України; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких ви-

значені ст. 91 цього Закону; 8) інших державних органів. Дія цього Закону не поширюється на ... службовців Національного банку України; ... 12) суддів; 13) прокурорів...; 16) військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до Закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом [18].

Якщо використати логіку взаємозв'язку і супідрядності категорій “загальне – особливе – спеціальне”, можна запропонувати такий підхід: загальне – публічна служба – поділяється за призначенням на звичайну й особливу, в якій виокремлюється спеціалізована служба.

Щоб простежити відмінності ідентифікації правового статусу зазначених видів служби, слід звернутися до відповідних нормативних актів.

Ст. 1 Закону України “Про Службу безпеки України” визначає її як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [19].

Ст. 59 Закону України “Про Національну поліцію” називає службу в поліції державною службою особливого характеру [20].

У Постанові Кабінету Міністрів “Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” визначено, що служба цивільного захисту є державною службою особливого характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, уживає заходів щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період [21].

Синтезуючи всі ці визначення, пропонуємо зазначені види служби вважати публічною службою особливого призначення. На наш погляд, публічна служба особливого призначення – це інститут публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України “Про державну службу”, так і спеціальними нормативними актами: Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України “Про судоустрій і статус суддів” тощо, які провадять професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов’язків органів державної влади в особливих умовах. Публічна служба особливого призначення виконує покладені на неї функції в інтересах держави та суспільства. Вона утримується, функціонує, розвивається за рахунок бюджетних коштів, які виділяє держава.

У межах сучасного нормативного простору публічна служба особливого призначення структурується у такий спосіб: державна дипломатична служба; державна санітарно-епідеміологічна служба; державна контрольно-ревізійна служба; державна фіскальна служба; служба державних судово-медичних експертів; державна служба спеціального зв’язку; служба у правоохоронних органах (Служба безпеки України, Державна прикордонна служба, служба в органах внутрішніх справ (На-

ціональній поліції), служба в органах прокуратури, у пенітенціарній системі), служба в органах цивільного захисту, військова служба, професійна діяльність суддів, служба в апараті суду.

Ознаки публічної служби особливого призначення: власність – суспільно-службова; праця персоналу має службовий характер, є обов’язковою з регламентацією прав та обов’язків, в усіх сферах діяльності організація праці визначена відповідними юридичними нормами; матеріальні й соціальні умови виконання службових обов’язків забезпечуються фінансуванням через бюджет на основі встановлених нормативів; розподіл ресурсів між ланками ієрархії здійснюється за схемою адміністративного виділення на основі: нормативів і розпорядчих актів вищих органів; затверджених правил і нормативів формування виробничих та невиробничих фондів; єдиних штатних розписів та організаційної структури за рівнями ієрархії; виконання завдань має обов’язковий характер і здійснюється через державний механізм, за іншими напрямками діяльності – через установлені переліки та форми звітності за ієрархією підпорядкування; планування завдань – від досягнутого за минулий термін, оплата за роботу персоналу, а не за результати; врегульована система мотивації праці. Публічна служба особливого призначення не має власних економічних цілей, виконує державні завдання, тобто для неї немає внутрішнього критерію прибутковості.

Якщо звернутися до цих ознак, то можна побачити, що інші види публічної служби – правоохоронна, військова – мають споріднені ознаки.

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу”, військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров’я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов’язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їхнього страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби [22].

Отже, правоохоронна служба – ще один різновид публічної служби, це професійна службова діяльність громадян у правоохоронних органах, служба в установах, що здійснюють функції щодо забезпечення безпеки, законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю, захисту прав і свобод людини й громадянина. Інтерпретація поняття “правоохоронна служба” ускладнюється браком чіткого визначення таких базових понять, як “правоохоронна діяльність”, “правоохоронні органи”, “система правоохоронних органів” і “спеціальні служби”, які широко вживаються не тільки в науковому обігу, але й в актах законодавства.

Слід зазначити, що названі (умовно) види служб держави на різних її рівнях виявляються в різному значенні й обсязі. У результаті вимальовується складна матриця структури публічної служби України, яка потребує нормативного, організаційного та кадрового забезпечення.

Відповідно до тексту Закону України “Про державну службу”, можна зробити висновок про недостатність правового регулювання публічної служби України в цілому, особливо в частині виконання функцій держави щодо конституційних предметів відання, передусім щодо забезпечення безпеки держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Питання видового поділу публічної служби на сучасному етапі розвитку нашої держави перебуває у стані недостатнього визначення, тому потребує детальнішого опрацювання, науково-методологічного та правового обґрунтування.

Список використаних джерел:

1. Нечипоренко С. І. Проходження служби в органах прокуратури як різновид публічної служби [Електронний ресурс] / С. І. Нечипоренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 56. – С. 18–23. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_56_4
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
3. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2009. – 688 с.
4. Письменний І. Види державної служби: теоретична полеміка / І. Письменний, Н. Л. Наталія // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 200–209.
5. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / Петришин А. В. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
6. Битяк Ю. П. Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті : проект Закону / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Вісник АПрН України. – 1998. – № 1. – С. 150–159.
7. Старилов Ю. Н. Служебное право / Старилов Ю. Н. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 698 с.
8. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібник / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ІнЮре, 1999. – 244 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д. Н., Росинский Б. В., Старилов Ю. Н. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
10. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади і права людини в світлі адміністративної реформи / В. Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 1997. – № 4. – С. 60–65.
11. Настольная книга государственного служащего / отв. ред. В. И. Шкатулла. – М. : ОАО “Изд-во экономика”, 1999. – 678 с.
12. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 р. (втратив чинність). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
14. Слободян О. На внутрішніх кордонах ЄС / О. Слободян // Прикордонник України. – 2008. – № 32. – С. 5–7.
15. Маланчий Н. А. Влияние трансформации пограничной службы Украины в специальную государственную службу на формирование профессиональной идентичности ее личного состава / Н. А. Маланчий // Jurnalul juridic național: teorie și practică (Молдова). – 2016. – № 2. – С. 18–22.

16. Організація судової влади в Україні / за наук. ред. А. О. Селіванова. – К., 2002. – С. 4–6.

17. Стрижак А. Державне управління в органах судової влади України: щодо постановки проблеми / А. Стрижак // Право України. – 2003. – № 7. – С. 15–20.

18. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page4>

19. Про Службу безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

20. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

21. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 593. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>

22. Про військовий обов'язок і військову службу [Електронний ресурс] : Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII (в редакції від 03.03.2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2232-12>



УДК 35-027.21:336.221.4:339.922

Т. А. Крушельницька, доктор наук
з державного управління, професор кафедри
публічного управління та митного
адміністрування Університету митної справи
та фінансів

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ТРАНСФОРМАЦІЯ СТИЛЮ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено особливості проходження державної служби в Україні в умовах формування і становлення громадянського суспільства. Визначено теоретичну сутність стилю державно-управлінської діяльності та напрями його зміни на потребу громадянського суспільства і демократії. Стаття написана у рамках Проєкту “Створення офісу стратегічного розвитку міста Дніпро” за сприяння Дніпровської міської ради.

Ключові слова: громадянські компетентності; громадянське суспільство; державне управління; державна служба; бюрократія; стиль державно-управлінської діяльності.

© Т. А. Крушельницька, 2017

In the article an author investigates the features of realization of government service in Ukraine in the conditions of forming and becoming of civil society. An author determines theoretical essence of style of state-administrative activity and directions of his change on the necessity of civil society and democracy.

The aim of the article is determination of signs of national government service in the conditions of forming and becoming of civil society and to set forth basic directions of transformation of style of state-administrative activity.

Ukraine must decide the complex of global problems in relation to providing of effective activity of organs of public management. They can be decide only by forming of the democratic Ukrainian state and forming of civil of competences in government service. Therefore a decision of questions of improvement of the theoretical and methodological providing of government service and upgrading of state-administrative activity is actual.

As result of research such conclusions. A process of realization of state-administrative activity is in the system of government service of Ukraine is subject to influence of certain factors, One of most destructive there is a historical conditionality of institutional changes, that is caused by the historical inheritance of soviet period. For and forming of civil society and forming of civil of competence for civil servants in Ukraine necessary application: 1) legislative and normative mechanisms, 2) educator, educational, advertisement et al measures. Realization of normative component transformation of government service in the conditions of forming of civil society it suggested to carry out by development and input in government service of matrix of acceptance of state-administrative decisions. By an author the worked out conception of matrix of state-administrative decisions. This is the legislatively ratified totality of standards from preparation, acceptance, realization, control and public monitoring of administrative decisions in government service of Ukraine.

The article written within the framework of Project of "Creation of office of strategic development of city of Dnepr" at an assistance the Dnepr town council.

Key words: civil of competence; civil society; state administration; government service; bureaucracy; style of state-administrative activity.

Постановка проблеми. Історія розвитку державної служби в незалежній Україні як спеціальний вид професійної державно-управлінської діяльності відповідних інституцій довела наявність прямого впливу принципів, методів і стилю державно-управлінської діяльності на суспільно-економічні відносини у країні та її позиціонування на геополітичній мапі світу. Цей вплив досить чутливий до світових глобалізаційних, інтеграційних та гуманістичних процесів, але, за певних національних рис, має відчутну інерцію, здебільшого сповільнювального характеру. Характерні особливості національної державної служби склались під дією певних історично сформованих, методологічних, методичних, процедурних, морально-психологічних та інших обмежень, які подекуди є спадком радянської доби, подекуди – сучасним надбанням.

Водночас, коли перед Україною порушується комплекс глобальних проблем, розв'язання яких може бути забезпечено лише шляхом ефективної діяльності органів публічного управління, процес формування сучасної демократичної української

держави та її державної служби не може бути успішним без забезпечення функціонування системи налагодженої, висококваліфікованої управлінської бюрократії, яка б стала уособленням кращих громадянських компетентностей. Тому вирішення питань удосконалення теоретико-методологічного забезпечення державної служби, підвищення якості державно-управлінської діяльності, перехід до формування громадянського суспільства, становлення демократії та завдяки цьому розширення можливостей стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни надзвичайно актуальне.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення змісту державної служби в умовах формування й становлення громадянського суспільства, узагальнення її національних особливостей спирається на історичні джерела та сучасні чинники розвитку.

Серед досліджень державної бюрократії провідне місце посідають праці як учених минулого (М. Вебер, В. Вільсон та ін.), так і сучасників (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Макеєв, С. Серьогін, Л. Пісьмаченко, М. Чурилов та інші).

Щодо усвідомлення питань формування та розвитку громадянського суспільства й формування громадянських компетентностей у державних службовців України, то маємо зазначити, що в науці це досить новий напрям розробок, який лише набуває популярності. Так, Л. Задорожна, Ю. Молчанова, Л. Парашенко та інші досліджують організаційно-психологічні засади розвитку й виховання громадянських компетентностей; Н. Клокар, Н. Протасова розглядають можливість адаптації зарубіжного досвіду громадянських практик.

Однак питання щодо визначення особливостей державної служби в Україні за умов побудови демократії, формування і становлення громадянського суспільства, окреслення “теоретичного дерева” напрямів трансформації стилю державно-управлінської діяльності відповідно до громадянських компетентностей державного службовця як “людини світу”, що є необхідною умовою подальшого розвитку держави і суспільства, нині ще не привернули належної наукової уваги, тому потребують дослідження й висвітлення.

Мета статті – окреслити ознаки національної державної служби в умовах формування і становлення громадянського суспільства та сформулювати основні напрями трансформації стилю державно-управлінської діяльності.

Виклад основного матеріалу. Сучасний світовий гуманістично-економічний простір є складною сукупністю суспільно-економічних, політичних, правових і морально-етичних відносин, які формують громадянські компетентності індивідуумів як “людей світу”, сприяють позитивній компліментарності суспільних відносин і забезпечують відносну геополітичну й макроекономічну рівновагу на певному релевантному часовому відрізку. Цілком природно, що включення до світового гуманістично-економічного простору нових держав – складний і тривалий процес, що ставить перед цими державами, в тому числі перед Україною, певні суворі вимоги не лише з адаптації національного законодавства, але й перегляду, трансформації та закріплення громадянських компетентностей насамперед у державних службовців.

Дослідження зарубіжного досвіду державного управління свідчить про доцільність реалізації підходу до розуміння успішності нинішніх і майбутніх змін у цій сфері через осмислення історичних джерел формування стилю державно-управлінської діяльності в Україні, витоки яких лежать у площині поступового зародження і становлення певної сукупності державних службовців, призначеної для здійснення державно-управлінської діяльності, яка сформувалась у бюрократичний апарат з притаманними йому ознаками: громіздкістю побудови, тяжінням до інерційності, відсутністю гнучкості, низькою відповідальністю, поширенням корупції тощо.

Отже, державне управління – це складний процес, який потребує від фахівців (державних службовців) не лише високої професійної обізнаності з теорією державного управління, практичними тонкощами державно-управлінської діяльності. Вони мають бути особистостями зі сформованими громадянськими компетентностями, бути людьми з демократичним способом мислення. До висунення таких вимог перед державними службовцями розвинені країни світу подолали важкий еволюційний шлях формування і становлення.

У країнах з розвинутою демократією переусвідомлення сутності публічного управління та трансформація стилю державно-управлінської діяльності відбувались упродовж кількох століть, повільно, покроково, під впливом інноваційних теоретичних течій і буремних історичних подій. На підтвердження цього наведемо думку Я. Керемецького, який виокремив основні риси сучасної культури публічного управління, що, на його погляд, створюється розвитком взаємозв'язку між зміною “філософії” принципів управління і погляду на роль “...людського фактора...”, перетворенням “...моральних цінностей в норми” економічних відносин [1, 94], тобто формується, за словами Т. Бутирської, “внутрішня культура суспільства, опосередкована державою” [2, 160].

В Україні все більшого наукового осмислення набуває узгоджена система поглядів на державне управління як на сферу суспільної діяльності, що охоплює всі гілки влади й передбачає адекватне поєднання політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних та інших функцій держави. Автор статті поділяє позицію В. Бакуменка стосовно державного управління, яке прийнято “... зображувати як систему, об’єктом якої є все суспільство, а суб’єктом – система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління” [3, 1].

Наукова теорія наголошує, що взаємодію суб’єктів суспільно-економічних відносин урегульовують інститути публічної влади через своїх посадових осіб (державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування). Саме державні інститути зумовлюють, санкціонують і контролюють поведінку окремих або об’єднаних у спільноти індивідів, – зазначають С. Макеев і М. Чурилов [4, 212–218]. Автори зауважують, що помітний вплив на перебіг суспільно-економічних процесів має культура; саме вона формує у суспільстві домінуючі ідеали й ціннісні ієрархії, надає легітимності критеріям колективної та індивідуальної свідомості [4, 212–218]. Саме ця культура в широкому розумінні є сукупністю громадянських компетентностей, визначає стиль державно-управлінської діяльності та рівень демократизації в суспільстві в цілому.

Державно-управлінський апарат, або бюрократія, є інструментом реалізації державної політики, засобом виконання державних функцій. Детальний аналіз взаємозв'язків між "...панівною системою, державою, капіталістичним економічним розвитком та бюрократією..." здійснив Макс Вебер. Та, що найважливіше, М. Вебер приписує бюрократії "...функцію каталізатора модернізації..." на кожному історичному етапі розвитку суспільства [5, 94]. Вважаємо за доцільне додати, що, дійсно, бюрократія (державна служба) у кожній країні є потужною силою. Ця сила може стати рушійною в разі поступальних змін у суспільстві й державі, як вважали М. Вебер і В. Гайндль та інші науковці, або, навпаки, гальмівною для здійснення реформ чи навіть руйнівною. Останнє стає невідворотним. Через історичну зумовленість, об'єктивно-функціональну інертність, громадянську сліпоту та інші чинники бюрократія є також і потужною гальмівною силою. Саме тому важливий вибір прийнятного стилю державно-управлінської діяльності, поступове відділення від авторитарного та поширення демократично-ліберального стилю.

Згадаємо А. Градовського, який ще наприкінці XIX ст. помітив загальну тенденцію: чим більша чисельність і вплив бюрократії, тим більше привілеїв (де-факто і де-юре) бюрократія привласнює собі. Причому, зазначав автор, це стосується не тільки сучасної національної бюрократії, це правило поширюється на будь-яку бюрократію з моменту її виникнення як суспільного феномена, що сягає корінням аж у давньоєгипетське суспільство [6, 16]. А. Оболонський, з яким ми цілком згодні, зауважує, що, через страх перед можливими наслідками від помилок і покаранням за них у більшості посадових осіб виникає прагнення перекладання ризиків і відповідальності на інших службовців або на громадян, що тягне за собою вимогання безлічі довідок з інших установ, відтягування прийняття рішень навіть за простими питаннями [7, 47]. А відсутність належної відповідальності за скоєні злочини або її декларативний чи вибірковий характер тягне за собою відхід від правової реальності й "вірусне" поширення корупції, яка охоплює всі ланки й рівні державної служби в Україні.

Тож ми вважаємо, що, по-перше, страх виявити ініціативу паралізує всю систему публічного управління й унеможливорює поступальний рух до інституційних змін, призводить до того, що проголошені реформи гальмуються ще на стадії впровадження в очікуванні розпоряджень і вказівок зверху, поточна ж робота перетворюється на суцільне делегування повноважень. По-друге, декларативний характер відповідальності за економічні злочини посадових осіб прямо чи опосередковано перетворює корупцію на всеохопне соціально-економічне явище, яке руйнує державність.

Таким чином, зазначимо, у державного службовця виникає суперечність між обов'язком щодо виконання своїх прямих функцій, страхом відхилитись від розпоряджень зверху і спокусою отримати особисту вигоду. Під дією суперечності "обов'язок – відповідальність – вигода", в якій немає жодної відповідності між елементами, сформовано стиль державно-управлінської діяльності сучасного державного службовця в Україні. Він вирізняється сукупністю суперечливих ознак, що зводять нанівець результати будь-яких реформ та інновацій. Такий стиль характеризується низкою амбівалентних пар як стиль управління і реакція на нього: зверху авторитаризм – знизу апатія, зверху регламентування – знизу забюрократизованість, зверху суб'єктивізм – знизу волюнтаризм, зверху колективна відповідаль-

ність – знизу відсутність відповідальності тощо. Тобто, як узагальнив Б. Сторошук, виникає “...подвійний дефіцит компетентностей у публічній сфері” [8, 258], який торкається всієї системи публічної служби, частиною якої є державна служба.

Державно-управлінська діяльність – багатoelementне та системне явище, система соціально ефективних способів, засобів, форм і методів щоденного функціонування посадових осіб і в цілому органів державної влади та місцевого самоврядування, які постійно розвиваються, ґрунтуються на відповідних принципах і забезпечують раціональне й демократичне ведення управлінських справ. Тому ми й розглядаємо стиль державно-управлінської діяльності в різних площинах, але важливим залишається той факт, що характерною його особливістю, відмінною від стилю роботи в інших сферах, є соціальна активність посадових осіб та органів державної влади, пов’язана із застосуванням державно-владних повноважень, які нормативно регламентовані та мають на меті формування й реалізацію управлінського впливу держави, а також залежать від культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб [9, 432]. Проте названу особливість (носієм якої, врешті-решт, є людина), що визначається державно-владними повноваженнями і, на жаль, не завжди чітко визначена нормативно, ми б зарахували до виняткового привілею і надзвичайної відповідальності посадових осіб, а тому її межі й характер потребують чіткого визначення, що можливо за умови ранжування чинників, які їх формують.

Таким чином, стилем державно-управлінської діяльності в органах публічної влади є сукупність прийомів, способів діяльності, методів роботи, манери поведінки посадових осіб, зумовлених громадянськими компетентностями та профілем професійної компетенції. Якщо остання включає кваліфікаційно-освітній рівень, особливості ієрархічно-статусного становища, інституційно-ідеологічну політику, практичний досвід тощо і зазвичай досить конкретно нормативно визначена, то громадянські компетентності визначаються психологічно-моральними особливостями поведінки, демократичним мисленням, особистою причетністю до суспільних, економічних, громадських подій і, як правило, залежать від рівня громадянської свідомості особи та й суспільства в цілому. Сукупність громадянських компетентностей державних службовців є основним чинником формування стилю державно-управлінської діяльності в державній службі, яка може лише бути частково нормативно врегульованою. Втім, більшість громадянських компетентностей формується суспільством і державою поза межами нормативного регулювання протягом тривалого еволюційного шляху різноманітними методами пропагування і насадження, а нині – через особистий приклад виховання, навчання тощо.

Зазначимо також, що об’єктивні процеси, такі як світова глобалізація і поширення інформаційних технологій, інтеграція України у світовий економічний простір та необхідність гармонізації національного законодавства до вимог світових стандартів, є рушійними чинниками зменшення впливу історичної зумовленості у процесі зміни стилю державно-управлінської діяльності. Процес зміни філософії мислення державного службовця в європейських країнах набрав потужності наприкінці XIX ст. Приблизно у 80-х рр. минулого століття він вилився у широкомасштабні реформи, спрямовані на розбудову демократії. А на кінець 90-х рр. акценти державно-управлінських новацій змістилися в бік піднесення ролі індивідуума в

суспільстві, чим поступово змінили світову законодавчу мапу, долаючи застарілі стандарти мислення і стереотипи роботи. Проваджуване реформування державно-управлінської діяльності та інститутів публічної влади всіх рівнів у цілому охоплює етизацію державної служби, демократизацію і лібералізацію суспільних відносин, застосування заходів щодо розвитку суспільної свідомості громадян.

Тому подальший розвиток державного управління і як галузі науки, і як сфери службово-посадової діяльності, і як сукупності суспільно-економічних відносин зумовлює визначення чинників сприяння або гальмування його еволюції. В числі найбільш гальмівних чинників та основною причиною виникнення важких і тривалих економічних криз, спонтанних і непослідовних реформ державної служби (та й інших ланок публічного управління) України, проведених раніше, слід назвати значну частку й донині неосмисленої історичної зумовленості попереднього радянського періоду.

Так, беззаперечним “завоюванням соціалізму” в негативному сенсі, яке отримала Україна у спадок від СРСР, був досить громіздкий бюрократичний апарат, наділений широкими владними повноваженнями, на відміну від передбачуваного і задекларованого демократичного управління. Державне управління, сформоване бюрократично-управлінським апаратом, що ототожнювався з партійною номенклатурою, обрало в СРСР той напрям, за якого всі справи зосереджені в руках органів центральної урядової влади, що діють за розпорядженнями (керівництва) і через розпорядження (підлеглих). Апарат управління в СРСР був надміру обтяжений вказівками зверху, кількість формулярів та інструкцій перевищувала всі розумні межі, будь-яка ініціатива сприймалась як злочин, тому наказ зверху виконувався беззаперечно, чим зміцнювалась авторитарність влади.

Саме тому особи, які належали до партійної номенклатури, користувалися безумовним авторитетом, практично необмеженими повноваженнями й адміністративними можливостями, натомість отримуючи від держави значні політичні й соціальні привілеї. Поступово сформувався світогляд державного службовця, згідно з яким отримане робоче місце приносило дохід, але не було прямо пов’язане з виконанням обов’язків відповідно до цього доходу. Синекура як ідеальне прагнення державного службовця поступово поширюється, перетворюючи всю систему державного управління у бюрократичний апарат, не зацікавлений у будь-яких кардинальних змінах, значна частка зусиль якого спрямована на пошук доходу від використання службового становища.

Щодо усунення негативного впливу історичної зумовленості на державне управління податковою системою, то слід зазначити, що розширення можливостей інституційного проектування, здобутих у ході реформ, має знайти своє відображення у “...певних результативних документах: концепціях, стратегіях”, – зазначає Л. Пісьмаченко [10, 31], та нормативних документах як підтвердження їх практичного втілення. Дійсно, розроблення і прийняття таких документів, як Кодекс професійної етики працівника Державної служби України, Концепція управління персоналом Державної служби України, Кодекс честі працівника Державної служби України, Концепція вдосконалення організаційної структури органів державної служби тощо стане суттєвим кроком до етизації професійної діяльності державних службовців.

Реалізація нормативної складової трансформації державної служби в умовах формування громадянського суспільства можлива через запровадження матриці прийняття державно-управлінських рішень. Матричний підхід дозволить розвинути межі впливу державного управління на соціально-економічні процеси в країні (перенести акценти з усебічного контролю на взаєморозуміння), визначити пріоритетні напрями новацій (збалансування відповідальності всіх учасників суспільно-економічних відносин до порівнянного, зіставного рівня), унеможливити випадки зловживань з боку посадових осіб чи їх злочинної змови, допоможе усунути не-ефективні інструменти державного управління та спрогнозувати основні очікувані результати такого реформування. Таким чином, матрицею державно-управлінських рішень у державній службі, на нашу думку, є законодавчо затверджена сукупність стандартів з підготовки, прийняття, реалізації, контролю і громадського моніторингу управлінських рішень, що визначають створення прогресивного стилю державно-управлінської діяльності з метою формування громадянського суспільства в Україні, що складається з кількох змістовно-функціональних блоків, забезпечує єдиний підхід до прийняття рішень у державній службі, чим усуває їх варіативність і упередженість (рис. 1).

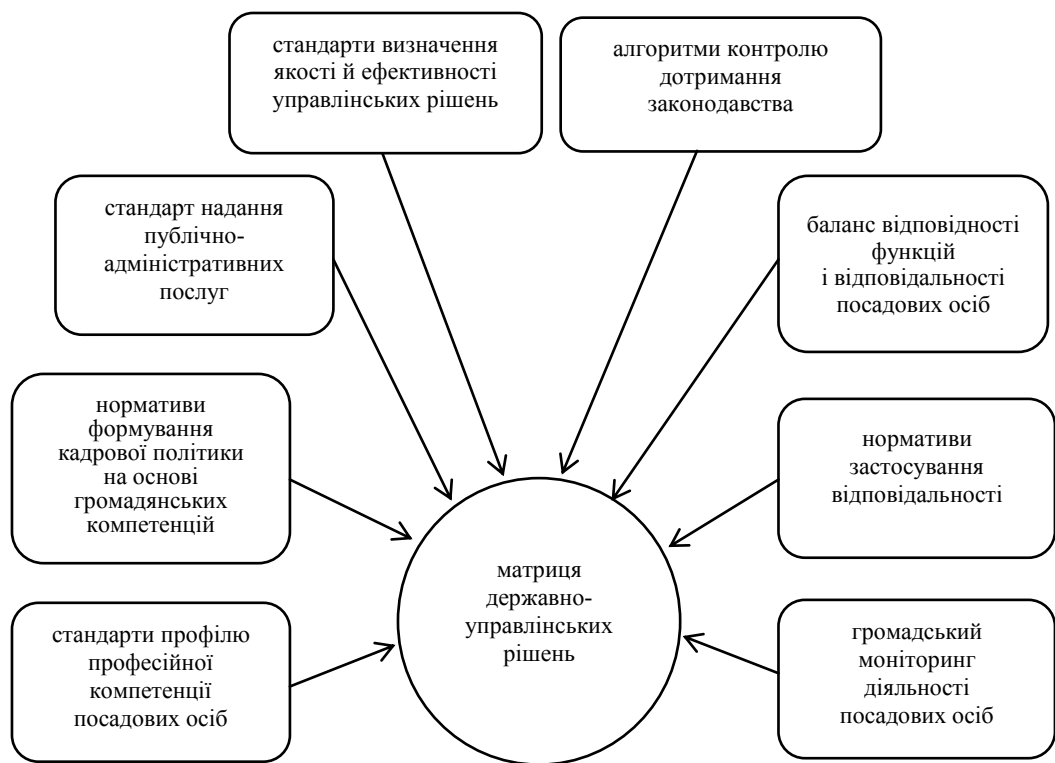


Рис. 1. Концепція матриці державно-управлінських рішень в умовах формування громадянського суспільства

Авторська матриця управлінських рішень є загальним концептуальним баченням. Вона передбачає розробку й законодавче затвердження стандартів управлінських рішень і складається з кількох змістовно-функціональних блоків. Матриця дозволить розвинути межі впливу державного управління на соціально-економічні процеси в країні (перенести акценти з тотального всебічного контролю на взаємодію), визначити пріоритетні напрями новацій (збалансування відповідальності та функцій), усунути можливості зловживань з боку посадових осіб. Але лише нормативного регулювання й обмеження, як виявляється, недостатньо. Потрібні особистісні регулятори, набір певних морально-етичних якостей, тобто сукупність громадянських компетентностей як єдиного способу мислення і дії.

Розглядаючи процес розвитку державної служби в історично-ретроспективному аспекті та екстраполюючи основні національні особливості на світові тенденції формування громадянського суспільства, зауважимо, що в положеннях інституціональної теорії і в практиці здійснення державної служби хоч і повільно, але все ж відбувається відмирання застарілих і зародження нових засад, правил і норм демократичного характеру, що регламентують державно-управлінську діяльність, формуючи її сучасний стиль.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виходячи з вищезазначеного, можемо зробити такі висновки:

1. Процес здійснення державно-управлінської діяльності в системі державної служби України та реформування інституцій публічної влади підлягають впливу певних історично сформованих чинників, які ми назвали історичною зумовленістю інституційних змін, що є сукупністю історично сформованих методологічних, методичних і морально-індивідуальних обмежень та стереотипів, притаманних учасникам суспільно-економічних відносин, ще мають здебільшого негативний характер та уповільнюють процес трансформації державної служби в умовах становлення громадянського суспільства і є гальмівним чинником у формуванні демократично-ліберального стилю державно-управлінської діяльності.

2. Визначено, що стилем державно-управлінської діяльності в органах публічної влади є сукупність прийомів, способів діяльності, методів роботи, манери поведінки посадових осіб, які зумовлені громадянськими компетентностями та профілем професійної компетенції.

3. Для формування громадянського суспільства та громадянських компетентностей у державних службовців в Україні потрібне застосування як механізмів нормативного забезпечення ефективної роботи посадових осіб на державній службі, їх мотивації, стимулювання, контролю діяльності тощо, так і ненормативних заходів: виховання особистісних морально-етичних регуляторів, формування пріоритетів кадрової політики в межах громадянських компетентностей як єдиного способу мислення і дії.

4. Реалізацію нормативної складової трансформації державної служби в умовах формування громадянського суспільства пропонується здійснювати шляхом розробки і запровадження в державній службі матриці прийняття державно-управлінських рішень. Матрицею державно-управлінських рішень у державній

службі є законодавчо затверджена сукупність стандартів з підготовки, прийняття, реалізації, контролю і громадського моніторингу управлінських рішень, що визначають формування прогресивного стилю державно-управлінської діяльності з метою формування і становлення громадянського суспільства в Україні.

Подальші наукові дослідження проводитимуться у напрямках визначення детальнішого алгоритму формування громадянських компетентностей у системі державної служби, аналіз корупції як суспільно-економічного явища в умовах дефіциту громадянської самосвідомості та опрацювання механізмів взаємодії влади і суспільства.

Список використаних джерел:

1. Керемецкий Я. Новая культура управления и модернизация производства / Я. Керемецкий // Альтернативы. – 1998. – № 3. – С. 93–99.
2. Бутирська Т. О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку України : монографія / Т. О. Бутирська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 484 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
4. Чурилов М. М. Соціологія : навчальний посібник / Чурилов М. М. ; за ред. С. О. Макеева, Н. В. Паніна, Н. В. Костенко, С. О. Макеев. – 4-те вид. – К. : Знання, 2008. – 566 с.
5. Гайндль В. Модернізація та теорії модернізації: приклад габсбурзької бюрократії / В. Гайндль // Україна модерна. – 1996. – № 1. – С. 89–100.
6. Градовский А. Системы местного управления на западе Европы и в России / Градовский А. ; под ред. В. П. Безобразова // Сборник государственных знаний. – СПб, 1878. – Т. 5, 6.
7. Оболенский А. В. Бюрократия и бюрократизм: к теории вопроса / А. В. Оболенский // Государство и право. – 1993. – № 12. – С. 47.
8. Сторощук Б. Д. Формування компетентностей місцевої економічної влади в контексті її легітимізації / Б. Д. Сторощук // Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю “Розвиток громадянських компетентностей в Україні” (Київ, 17–18 бер. 2016 р.). – К. : НАДУ, 2016. – С. 257–261.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – 4-е изд., стереотип. – М. : Омега-Л, 2006. – 578 с.
10. Пісьмаченко Л. М. Методологічні основи державного управління зовнішньоторговельними операціями / Л. М. Пісьмаченко // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2009. – № 1 (1). – С. 24–33.

М. В. Бриль, аспірантка Національної
академії державного управління
при Президентові України

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Окреслено одну із форм прямої демократії – залучення громадськості у процесі програмно-цільового підходу до розвитку сільських громад в Україні. Особливо увагу приділено алгоритму залучення громадськості під час розробки місцевих стратегій розвитку, а також впливу такої форми прямої демократії, як громадські консультації на безпосередній розвиток громади. Враховуючи велике значення проведення громадських консультацій під час розробки та реалізації місцевих стратегій розвитку, що позитивно впливають на ставлення громадян до стратегічних документів громади, в якій вони проживають, у статті також описано практики використання механізмів прямої демократії у провідних європейських країнах – Швейцарській Конфедерації та Польській Республіці.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід; стратегічний розвиток; сільська громада; плани місцевого розвитку; залучення громадськості; громадські консультації; досвід зарубіжних країн; пряма демократія.

The present article describes one of the direct democracy forms – citizens' participation during the processes of programme-oriented approach to rural territories development in Ukraine. Such approach is extremely important for Ukraine, especially in line with the current reforms on territorial set up of power – amalgamation of communities. Hence, presenting in this article of the legislative base which stipulates the existing direct democracy forms in Ukraine is very crucial. Though direct democracy forms are legislatively stipulated on practice they are at their early stage of development. Citizens' participation in decision making, strategic goals development and formulation of local development projects is a weak part in implementation of good governance principle. That is why the author pays special attention to active participations of citizens during local strategies development, as well as to impact of such a direct democracy form as consultations with citizens on a community development. The importance of consultations with citizens during development and implementation of local strategies should not be undermined, since they positively impact on citizens' attitude to strategic papers of a community they reside in. Hence, this article presents also best practices of direct democracy use in the leading European countries, such as Switzerland and Poland.

Key words: programme-oriented approach; strategic development; rural community; local development plans; citizens participations; public consultations; foreign countries experience; direct democracy.

© М. В. Бриль, 2017

Постановка проблеми. Під час стратегічного планування розвитку сільської території із застосуванням програмно-цільового підходу надважливим його елементом є залучення громадськості. Адже стратегічний документ розвитку території має бути дієвим інструментом для підвищення соціально-економічного стану та конкурентоздатності території. Стратегія – робочий документ, на основі якого будуються плани розвитку території громади з використанням різноманітних ресурсів. Для того щоб локальна стратегія стала не формальним папером, розробленим експертами або представниками органів місцевої влади, а справжнім рушієм розвитку, використовується одна з форм прямої демократії – залучення громадськості. Саме максимальне залучення членів громади, активна участь і причетність населення до підготовки, розробки та впровадження місцевих стратегічних документів – шлях до створення успішних стратегій на місцевому рівні [1, 33].

У національному правовому полі визначено необхідні можливості залучення громадян до управління територіями. Так, ст. 7–9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон) визначають такі форми прямої демократії, як місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи; у ст. 13, 14 Закону зазначено громадські слухання та функціонування органів самоорганізації населення [2]. Крім цього, нині парламент України, а саме Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, окремо розробляє низку законопроектів, які визначають питання місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо [3, 4]. Отже, на законодавчому рівні України закріплено можливість для громадян брати участь у належному врядуванні та управлінні розвитком території, на якій вони проживають. Проте, як показує досвід розробки місцевих стратегій розвитку, саме залучення громадськості є найслабшим елементом процесу стратегування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці розвитку механізмів прямої демократії присвячено чимало праць вітчизняних науковців, зокрема О. П. Бойко та Н. В. Васильєвої [3], В. Л. Федоренка [4], В. П. Погорілка [1], І. А. Хаврука [5] та багатьох інших. Утім, зміст цих досліджень переважно висвітлює лише окремі аспекти прямої демократії й перспектив її розвитку в Україні.

Питання застосування та аналізу розвитку форм прямої демократії розглядали такі зарубіжні вчені та науковці: Алмон Лерой Вей (США), Ніколас Шміт, Ніколь Топпервін і Рето Штайнер (Швейцарія), Жерар Марку (Франція). Досвід зарубіжних країн – неоціненна скарбниця, з якої можна черпати найкращі практики застосування форм прямої демократії у вирішенні питань локального значення для їх подальшого використання в Україні.

Мета статті – огляд сучасних форм прямої демократії, розробка алгоритму їх реалізації під час стратегічного планування розвитку сільської громади, а також дослідження можливості використання найкращого зарубіжного досвіду в розвитку сільських громад України.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що рівень та якість залучення громадськості у стратегічному плануванні територій громад в Україні вкрай низькі. Як правило, таке залучення під час розробки місцевих стратегій відбувається шля-

хом проведення громадських слухань. Це формально організовані слухання, які дають підстави місцевій владі стверджувати, що процес розробки стратегій відповідає всім методикам та алгоритмам. Але чи будуть стратегії, розроблені лише окремими особами без активної участі членів громади, успішними? Адже члени громад досить тонко відчувають: чи влада дійсно має на меті почути й урахувати думки населення, чи збори громадськості мають суто формальний характер.

Установлено, що за період розробки стратегії (один рік) забезпечити залучення всіх зацікавлених сторін до процесу стратегічного планування, максимальне інформування населення про мету, завдання та способи реалізації стратегії досить складно. Необхідно, щоб усі заходи, спрямовані на формулювання та реалізацію стратегічних документів розвитку громади, були із широкою репрезентативною участю жителів громади, з якісним і конструктивним обговоренням, а також чітким регламентом. Ігнорувати цей процес неможливо, оскільки реалізувати цілі розроблених стратегій лише за рахунок адміністративного ресурсу органу місцевого самоврядування нереально. Адже високий рівень участі громадян у розробці стратегій, урахування думки та позицій усіх зацікавлених сторін [6] згуртовує членів громади та формує усвідомлення кожного з них про власну причетність до вирішення питань місцевого значення; забезпечує стійкість розробленої стратегії розвитку громади, тому навіть зі зміною місцевої влади громадяни не дозволять ігнорувати поставлені стратегічні цілі; сприяє залученню додаткових місцевих ресурсів як людських, так і фінансових для виконання завдань у рамках стратегій розвитку.

Отже, залучення громадськості в процесі розробки стратегічного плану – важливий етап. Цей період характеризується проведенням громадських консультацій, слухань. Результати публічних заходів мають аналізуватись і заноситись до проєктів стратегій громад. Проте широка і повноцінна участь громади ще актуальніша у процесі безпосередньої реалізації розробленої стратегії громади. Протягом цього періоду представники громади не лише беруть участь в обговоренні документа, але й самі стають безпосередніми учасниками реалізації окремих завдань і проєктів стратегії [3, 98–105].

Запропонована послідовність залучення громадськості під час розробки місцевих стратегій розвитку має складатися з трьох етапів [6].

1. Проведення громадських консультацій за секторальними напрямками стратегії (економіка, освіта і культура, охорона здоров'я та екологія). Під час цього етапу формулюється мета зустрічей, складається їх конкретний план, теми для обговорення та перелік потенційних учасників громадських консультацій.

2. Аналіз результатів громадських консультацій. Протягом другого етапу проводиться обробка результатів громадських консультацій, зіставлення висновків з інформацією, поданою в стратегії, внесення необхідних змін у стратегію.

3. Проведення серії громадських слухань за участю представників громади, які брали участь у громадських консультаціях. Тобто запрошуються учасники консультацій з першого етапу.

Після затвердження стратегії до вищеописаного алгоритму додається ще четвертий етап – безпосередня активна участь жителів громади в реалізації завдань

стратегії. Тобто реалізується механізм прямої демократії під час розробки завдань і цілей розвитку певної локальної місцевості в Україні.

Далі дослідимо, яким чином здійснюється робота з членами громади та забезпечується дієвість форм прямої демократії в Швейцарській Конфедерації та Республіці Польща. На наш погляд, Швейцарія має багатий досвід застосування прямої демократії та вважається еталоном децентралізації. Наприклад, кожен кантон (аналог області в Україні) має власну систему шкільної освіти і фінансову систему; комуни (тобто територіальні громади) встановлюють власні податкові ставки [7, 80–87].

З'ясовано, що громадяни в Швейцарській Конфедерації ходять на виборчі дільниці значно частіше, ніж в інших країнах. Мешканці голосують не лише на політичних виборах, але й із питань державного та регіонального значення, які впливають на їхнє життя [8, 2]. Кожен громадянин має право подавати на розгляд парламенту власний законопроект чи виносити на всенародний референдум певне питання, якщо збере на підтримку 100 тис. підписів. Також на референдумі можуть відхилити будь-який прийнятий парламентом закон чи політичну пропозицію. Для проведення такого референдуму потрібно зібрати підписи 50 тис. із 7,5 млн мешканців країни, які мають право голосу. Проведення подібних референдумів називається “ініціатива” [9].

Оскільки законодавці перебувають під постійним контролем своїх громадян, які можуть скористатися правом “ініціативи”, вони готують законопроекти надзвичайно ретельно. Саме тому на референдумах відхиляють лише 3 % прийнятих парламентом законів. У громадян Швейцарії є право вето на прийняті парламентом закони, тому законотворчість має свою специфіку. Підготовлений парламентарями проект закону розсилається для вивчення й надання рекомендацій та поправок усім політичним партіям країни, організаціям, яких він стосується, профспілкам, громадським і неурядовим організаціям. Після цього законопроект передають для перевірки експертам на відповідність законодавству ЄС (хоч країна і не є членом Євросоюзу). Після правок документ надходить на розгляд обох палат парламенту.

За умови інтенсивного економічного розвитку, а також наслідків глобалізації деякі невеликі за розміром комуни Швейцарії (менше 500 жителів) не в змозі виконувати покладені на них повноваження самоврядування. Тому комуни практикують різні форми співпраці, а також набуває поширення питання злиття комун. Будь-яке злиття комун потребує проведення референдуму відповідного населення. Як і в будь-якому злитті, щонайменше одна частина населення втрачає ім'я, а отже, й свою локальну ідентичність. Тому, здавалося б, надзвичайно ефективне економічне рішення про злиття комун не приймається їхніми членами. Громадяни часто надають перевагу сплаті вищих податків, ніж відмові від своєї місцевої ідентичності.

Таким чином, громадяни Швейцарії зазвичай беруть участь у принаймні 4–5 загальнонаціональних референдумах на рік та у значно більшій кількості референдумів та в ініціативах місцевого значення. Що стосується роботи членів комун над локальними стратегіями, то підготовка й реалізація будь-яких стратегічних планів починається лише після того, як влада належним чином проведе консультації, референдуми, громадські слухання, збори громадян. Існують приклади, коли в деяких

комунах обговорення стратегічних планів тривали декілька років перш ніж було досягнуто консенсусу та прийнято рішення. Проте результати народного голосування є обов'язковими до виконання. І хоча часто рівень участі громадян може бути не дуже високим (від 5 до 25 %), можна зазначити, що рішення приймає активна, мисляча частина населення, яка переймається і власною долею, і долею країни.

Республіка Польща досить близька до України як за розмірами території, чисельністю населення, так і за геополітичним становищем, адміністративно-територіальним устроєм. Польща зробила істотний стрибок у становленні та розвитку місцевого самоврядування. Вона стала першою центральноєвропейською державою, що створила міцні регіони з досить великою автономією та провела всеосяжну реформу місцевого самоврядування й територіально-адміністративного устрою.

Із 1998 р. у Польщі були проведені системні політичні, економічні й адміністративні реформи. Новостворена модель управління забезпечила реальну участь суспільства у здійсненні влади й піднятті ефективності прийнятих рішень. У рамках системної реформи держави були сформовані інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни. Таким чином, підвищено ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями; впорядковано територіальний поділ країни; створено інструменти проведення регіональної політики; децентралізовано систему державних фінансів; організація публічної влади була приведена у відповідність до стандартів ЄС.

Територіальний устрій Польщі складається із воєводств (областей), повітів (районів), гмін (громад). Поняття "гміна" містить три основні аспекти: 1) гміна як територія – це основна одиниця територіального поділу країни; 2) гміна як населення – це самокероване місцеве співтовариство; 3) гміна як установа, де кожен громадянин може вирішувати свої питання. У Польщі існує близько 2,5 тис. гмін. Найменші з них налічують менш як 2,5 тис. осіб, найбільша гміна – чисельністю 1,8 млн осіб. У середній сільській гміні проживає 7 тис. жителів; цієї кількості досить, щоб заснувати систему розподілу публічних завдань. Гміна має найсильнішу позицію серед інших самоврядних одиниць, бо саме з гмінами пов'язано виконання всіх основних публічних завдань територіального самоврядування.

Законодавством установлено, що мешканці гміни утворюють самоврядне співтовариство. Гміна виконує громадські завдання від свого імені й під власну відповідальність. Компетенція гміни охоплює всі публічні справи місцевого значення, які законом не зараховано до компетенції інших суб'єктів. До завдань гміни належать: благоустрій території, розпорядження земельними площами й охорона довкілля, гмінні дороги, вулиці, мости, площі, а також організація дорожнього руху. Гміни також вирішують питання водопостачання, дотримання порядку, громадського транспорту, охорони здоров'я тощо.

Мешканці гміни приймають рішення на основі загального голосування в ході виборів і референдумів або через органи гміни. Референдум може бути проведено з будь-якого питання, що має важливе значення для гміни. Він проводиться за ініціативи ради гміни або на вимогу 10 % мешканців, які мають право голосу. Референ-

дум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь мінімум 30 % мешканців, які мають право голосу.

Зазначимо, що досить поширеною формою залучення громадян до вирішення питань місцевого значення у Польщі є проведення громадських консультацій, які для вирішення лише одного питання можуть тривати до декількох місяців. Мета їх проведення – не лише інформування громадян про можливість висловитися, а насамперед заохочення громадян до участі в обговоренні. У таких випадках створюються ініціативні групи, які проводять опитування мешканців і повідомляють їх про консультації просто на вулиці. За потреби проводяться індивідуальні інтерв'ю з громадськими діячами, активність котрих пов'язана з територією, щодо якої приймається рішення, детальні інтерв'ю з жителями, обговорення з місцевими установами (школами, соціальними закладами, приватними установами тощо). Після консультацій можуть проводитись майстер-класи з місцевими активістами, організаціями, всіма зацікавленими сторонами, на яких презентуються можливі рішення поставленого питання. За таких умов консультації з мешканцями не припиняються, адже жителі сіл і надалі висловлюють бажання брати участь у вирішенні питань свого населеного пункту, вони надають пропозиції щодо покращання благоустрою й умов свого життя [10, 90–92].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, можна стверджувати, що саме участь місцевих лідерів і широкої громадськості є гарантією успішної реалізації стратегій та планів розвитку громад. Місцеві органи влади мають професійно розуміти, як досягти активності населення, а також чітко усвідомлювати, які проблеми існують у цій сфері для ефективнішого їх розв'язання.

На наш погляд, в Україні з боку суспільства існує критично низький рівень довіри населення до верховенства та сили закону. Дефіцит довіри до закону поширюється однаково на всю систему державної влади, включаючи місцеву владу, а також будь-яку її ініціативу. З боку влади часто немає професійного розуміння того, як працює метод демократичного врядування, тому корисно використовувати найкращий європейський досвід, який показує, що застосування форм прямої демократії потребує реального залучення громадськості на основі таких основних принципів, як підзвітність, відкритість, зрозумілість та об'єктивність.

Вважаємо, що в українських сільських громадах громадські слухання мають стати ключовим інструментом для обговорення рішень, які приймає місцева влада. Посадові особи зобов'язані не лише дослухатися до пропозицій громадян та їх груп, які беруть участь в обговореннях, але й брати їх коментарі до уваги перед прийняттям рішення, особливо щодо стратегічного розвитку об'єднаної територіальної громади [4, 9–10]. На нашу думку, важливо відстоювати форми прямої демократії, щоб створити атмосферу довіри між громадянами та органами місцевої влади, а також умови для належної їх співпраці. Саме за таких обставин громадяни реалізують свої конституційні права і свободи. Все це визначає демократію як найяскравіший вияв народовладдя, що опосередковує поступальний розвиток та утвердження громадянського суспільства і правової держави.

Список використаних джерел:

1. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
2. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Васильєва Н. В. Роль партисипативної демократії в побудові громадянського суспільства в Україні / Н. В. Васильєва, О. П. Бойко // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2015. – № 2. – С. 98–105.
4. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. Л. Федоренко. – К. : Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 1999. – 17 с.
5. Хаврук І. А. Референдуми в перехідних демократіях (на прикладі України, Білорусі та Росії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / І. А. Хаврук. – Чернівці : Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича, 2006. – 20 с.
6. Оперативні матеріали швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO.
7. Muller S. Comparative analysis of the Swiss Cantons / S. Muller // PhD Thesis. – Switzerland, 2013. – 269 p.
8. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999. – Status as of 3 March 2013. Unofficial English translation.
9. Direct Democracy in Switzerland. Multimedia content. 2005 edition.
10. Співпраця заради локальних змін: успішні практики з Польщі і України. Фонд “Освіта для демократії” // Збірник кращих практик. – 2016. – 144 с.

О. В. Комаров, кандидат наук
з державного управління, заступник керівника
Департаменту з митних технологій
ПАТ КБ "ПРИВАТБАНК"

МЕХАНІЗМИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ТА ДОКАЗУВАННЯ У СПРАВАХ ПРО КОРИГУВАННЯ МИТНОЇ ВАРТОСТІ ТОВАРІВ

Обґрунтовано теоретичні, методичні та прикладні положення щодо вдосконалення механізмів адміністрування митної вартості товарів, оскарження рішень та доказування у справах про коригування митної вартості товарів.

Ключові слова: митна вартість; адміністрування митної вартості; коригування митної вартості; зовнішньоекономічна діяльність; міжнародна торгівля; митний контроль.

The theoretical, methodical and practical provisions for the improvement of customs valuation mechanisms and appealing against the decisions on adjustment of customs value of goods as well as proof in proceedings for customs goods valuation adjustment have been researched in given article.

It should be noted that there is a strong collision of business interests, on one side, and Customs interests, on other side, when adopting decisions on customs valuation. The matter of customs goods valuation and decisions on its adjustment made by Customs authorities remains the most controversial and criticized by business community.

Owing to the discretionary nature of Customs authorities power to control the proper customs goods valuation and the shortcomings of legal regulation of customs value institute, customs declarants carry entire burden of proving adequacy of customs valuation and appealing decisions, actions or lack of actions to adjust value taken by Customs.

The presumption of customs value adequacy declared by declarant was justified by the results of research. According to this presumption, the declared customs value is considered to be adequate until proven otherwise by Customs authority. The burden of proving the inadequacy of declared customs value of goods therefore is to be carried by Customs authorities.

Key words: customs value; increase of customs value; adjusting the customs value; customs control; international trade.

Постановка проблеми. Враховуючи дискреційність повноважень органів доходів і зборів у частині контролю правильності визначення митної вартості товарів і недосконалість правового регулювання інституту митної вартості, а також практичну відсутність "безболісних" для законослухняних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності механізмів контролю, останні несуть весь тягар доказування пра-

© О. В. Комаров, 2017

вильності заявленої митної вартості та оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів щодо її коригування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на наявність значної кількості досліджень із проблематики адміністрування митної вартості товарів, вагома частина яких належить І. Г. Бережнюку, О. П. Борисенко, А. Д. Войцешуку, О. П. Гребельнику, Л. М. Івашовій, І. М. Квеліашвілі, І. В. Несторишену, П. В. Пашку, С. А. Попелю, Л. Р. Прус, Т. В. Рудій, С. С. Терещенку, Т. С. Тоцькій та іншим, постає необхідність в удосконаленні механізмів адміністрування митної вартості товарів, оскарження рішень та доказування у справах про коригування митної вартості товарів.

Мета статті – визначення теоретичних, методичних і прикладних положень щодо обґрунтування механізмів адміністрування митної вартості товарів, оскарження рішень та доказування у справах про коригування митної вартості товарів.

Виклад основного матеріалу. Питання визначення митної вартості товарів та прийняття митницями рішень щодо її коригування залишається найсуперечливішим і таким, що викликає найбільше нарікань бізнес-спільноти. При цьому, як наголошує ДФС, слід зазначати, що митниці не регулюють здійснення зовнішньої торгівлі, їх завданням є митне оформлення товарів і відповідне реагування на ті тенденції, що відбуваються у світі, у тому числі за напрямом ціноутворення [1, 17; 2, 15].

Тривалий час тема визначення та контролю митної вартості залишається дискусійною та неузгодженою в процесі взаємодії фіскальних органів і бізнесу. Фіскальна домінанта, що зберігається в роботі органів доходів і зборів, та прагнення до мінімізації витрат суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час проведення митного оформлення товарів – ось причини невизначеності, взаємної недовіри, зловживань як з однієї, так і з іншої сторони, привід для корупції та протиправних маніпуляцій [3].

Особливо гостро стикаються інтереси учасників зовнішньоекономічної діяльності, з одного боку, та співробітників органів доходів і зборів – з іншого, під час прийняття рішень щодо визначення митної вартості. Перші прагнуть до заниження митної вартості, що дає їм можливість отримувати додаткові прибутки та цінові переваги над конкурентами, а другі покликані контролювати рівень митної вартості з метою недопущення порушень порядку митного оформлення та забезпечення повноти стягнення платежів до державного бюджету. Саме тому митна вартість є однією з найважливіших проблем у митній справі та управлінні нею [4].

Так, за результатами вжитих заходів у частині контролю правильності визначення митної вартості товарів сума додаткових надходжень коштів від коригування митної вартості у 2015 р. становила 5,8 млрд грн, що на 1,8 млрд грн., або на 43,1 %, більше від показника 2014 р. [1, 16]. У 2016 р. після значного зростання попереднього року зафіксовано зниження суми додаткових надходжень від коригування митної вартості, яка дорівнювала 4,98 млрд грн, що на 847 млн грн, або на 14,5 %, менше від показника 2015 р. [2, 14].

При цьому законодавством України з питань державної митної справи, зокрема положеннями чинного Кодексу, встановлено право кожної особи на оскарження рішення, дії або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та

інших працівників, якщо вона вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи або інтереси [5, ч. 1 ст. 24].

Водночас положеннями Кодексу встановлено, що прийняте органом доходів і зборів письмове рішення про коригування заявленої митної вартості товарів має містити інформацію, зокрема щодо права декларанта або уповноваженої ним особи оскаржити рішення про коригування заявленої митної вартості до органу вищого рівня відповідно до гл. 4 Кодексу або до суду [5, пп. б, п. 5 ч. II ст. 55].

Зазначеним положенням кореспондується положення ч. II ст. 256 Кодексу, згідно з якою у рішенні про відмову в митному оформленні мають бути зазначені причини відмови та наведені вичерпні роз'яснення вимог, виконання яких забезпечує можливість митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У такому рішенні має також міститись інформація про порядок його оскарження [5, ч. II ст. 256].

Причинами відповідних спорів, як правило, є контрверза у визначенні суб'єктами господарювання та органами доходів і зборів складових бази оподаткування: код товару за УКТЗЕД, країна походження товарів, що суттєво впливає на формування рівня митної вартості. Дані статистики надають право стверджувати, що категорія судових справ про розгляд позовів щодо правомірності застосування норм чинного законодавства у контролі за визначенням митної вартості найбільша [6].

Дійсно, найчисленнішими є справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо коригування митної вартості товару, спорів із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо визначення коду товару за УКТЗЕД та з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо повернення платникам податків митних та інших платежів, помилково та/або надмірно сплачених до бюджету, контроль за справлянням яких здійснюється митними органами [7, 3] (рис. 1).

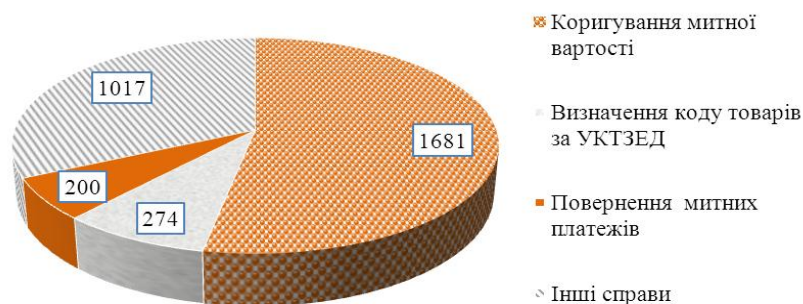


Рис. 1. Категорії справ на розгляді місцевих адміністративних судів за 2015 р.

Джерело: складено автором на основі даних ВАСУ [7].

Слід зазначити, що порівняно з 2014 і 2015 рр. відповідні показники істотних змін не зазнали [7, 14]. За результатами проведеного нами аналізу інформації ЄДР судових рішень встановлено, що за 2016 р. судами першої інстанції прийнято 1123 постанови у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних

органів з приводу визначення митної вартості товару, 2942 постанови у справах з питань митної справи, а судами апеляційної інстанції – 163 постанови з 458 постанов відповідно [8].

При цьому, якщо рішення, дії або бездіяльність органу доходів і зборів або його посадової особи одночасно оскаржуються до органу (посадової особи) вищого рівня та до суду, суд відкриває провадження у справі, розгляд скарги органом (посадовою особою) вищого рівня припиняється [5, ч. II ст. 29]. Отже, законодавство визначає адміністративний та судовий порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів. Відповідний процес у загальному вигляді можна зобразити так (рис. 2).



Рис. 2. Схема оскарження рішень про коригування митної вартості товарів

Водночас перед початком процедури оскарження зацікавленій особі слід зважити шанси на позитивне вирішення справи та потенційну вигоду (або ризик додаткових втрат) у разі задоволення скарги (позовних вимог), а також готовність до бюрократично складного, тривалого і часом досить витратного процесу оскарження. По-перше, слід звернути увагу на належність і повноту доказів, що підтверджують заявлену митну вартість, по-друге, доказів та доводів неправомірності рішень, дій та/або бездіяльності органів доходів і зборів.

При цьому в узагальненні відповідної судової практики Вищим адміністративним судом України наголошується, що правові акти суб'єкта владних повноважень, у тому числі процедурне рішення митного органу про витребування додаткових документів, можуть бути ухвалені лише на доказах у справі, а такими доказами передусім є документи, додані до вантажної митної декларації [7, 8].

Однак через закріплену в ч. 7 ст. 54 МКУ презумпцію невинуватості відбувся перерозподіл тягаря доказування: обов'язок декларанта доводити правильність заявленої митної вартості було замінено на обов'язок органу доходів і зборів доводити неправильність цієї митної вартості. Декларант не зобов'язаний (звільнений від обов'язку) доводити правильність заявленої ним митної вартості: його твердження про розмір митної вартості вважається правомірним, поки протилежне не буде доведено органом доходів і зборів.

В адміністративних процедурах із митного контролю та митного оформлення орган доходів і зборів має обґрунтовано довести законність свого рішення (у цьому випадку – рішення про відмову в митному оформленні). Відповідно рішення органу доходів і зборів не може ґрунтуватися на припущеннях, на сумнівах про повноту і достовірність відомостей про заявлену митну вартість товару; висновки цього органу мають ґрунтуватися на достовірних і вичерпних доказах [7, 14].

Ураховуючи численність зловживань органів доходів і зборів у частині контролю правильності визначення митної вартості товарів та засвідчену практикою неефективність оскарження рішень щодо коригування митної вартості товарів в адміністративному порядку, найдієвішим механізмом забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності залишається оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів у судовому порядку [6].

Так, за даними European Business Association (EBA), отриманими за результатами огляду митної сфери, лише 21 проти 79 % митних експертів зазначають, що у разі виникнення сумнівів щодо правильності визначення митної вартості товарів приймалися рішення митними органами вищого рівня на користь їхньої компанії. При цьому лише 26 % експертів зауважують, що їхні компанії оскаржували відповідні рішення у судовому порядку [9].

Про що, власне, може свідчити такий стан справ? По-перше, про несприятливий бізнес-клімат в Україні, на що вказують позиції в рейтингах Doing Business, зокрема у сферах оподаткування, міжнародної торгівлі та інших міжнародних рейтингах; по-друге, про недостатню ефективність механізмів захисту прав і законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; по-третє, про вкрай низький рівень довіри до судової системи та органів державного управління, зокрема в галузі державної митної справи.

На практиці існує цілий комплекс проблем, пов'язаних із неправильним визначенням митної вартості товарів. Породження взаємної недовіри призводить до зловживань і конфлікту інтересів між бізнесом, органами доходів і зборів та контрольними органами. Як наслідок, неузгодженість у тлумаченні термінів, порядків, методів визначення митної вартості стає приводом для конфлікту між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та структурами влади насамперед органами доходів і зборів [3].

При цьому одним із каменів спотикання щодо визначення митної вартості та контролю його правильності залишається питання застосування методів визначення митної вартості. Так, за 2015 р. порівняно з 2014 р. питома вага митних оформлень товарів із застосуванням першого методу визначення митної вартості збільшилась на 0,9 % і становить 82,2 % (за 2014 р. – 81,3 %) [1, 17], водночас порівняно з 2015 та 2016 рр. частка таких оформлень збільшилась на 0,7 % і становить 82,9 % [2, 16].

Однак слід зазначити, що, згідно з даними дослідження ЕВА, середня частка вантажів, оформлених не за першим методом визначення митної вартості товарів, становить 40 %, а середня частка товарів/вантажів, митна вартість яких була підвищена митними органами, дорівнює 33 %. При цьому 81 % митних експертів зазначають, що в разі виникнення сумнівів щодо правильності митної вартості митні органи вимагають додаткові документи для підтвердження заявленої митної вартості вантажів [9].

Зазначимо, що рівень задекларованої митної вартості товару значно нижчий від рівня митної вартості ідентичних або подібних (аналогічних) товарів, митне оформлення яких уже здійснено. Сам по собі він не може бути підставою для витребування додаткових документів, а цей факт – лише підстава для поглибленої перевірки повноти й достовірності документів [7, 8].

Зокрема, за відповідного спрацювання автоматизованої системи аналізу та управління ризиками митний орган насамперед має здійснити перевірку відомостей, що містяться в документах, які підтверджують заявлену митну вартість, і лише після цього у разі виявлення підстав може витребувати у декларанта додаткові документи [7, 9].

Такими підставами для надання додаткових документів відповідно до положень Кодексу визначено: 1) наявність розбіжностей у документах; 2) наявність ознак підробки документів; 3) відсутність у документах усіх відомостей, що підтверджують числові значення складових митної вартості товарів, чи відомостей щодо ціни, яка фактично була сплачена або підлягає сплаті за ці товари [5, ч. 3 ст. 53].

Лише виявлення одного або декількох із виключно трьох зазначених вище фактів є підставою для витребування додаткових документів. Факт того, що рівень задекларованої митної вартості товару значно нижчий за рівень митної вартості ідентичних або подібних (аналогічних) товарів, митне оформлення яких уже здійснено, сам по собі не може бути підставою для витребування додаткових документів [7, 84].

При цьому Вищий адміністративний суд України станом на 2014 р. сформував усталену правову позицію, що знайшла своє подальше закріплення у відповідному узагальненні судової практики [7]. А саме, що розбіжність між рівнем заявленої декларантом митної вартості товару та рівнем митної вартості ідентичних або подібних товарів, митне оформлення яких уже здійснено, не достатня для висновку про недостовірність даних щодо митної вартості товарів, заявленої декларантом [10].

Водночас нижчий рівень митної вартості імпортованого товару, порівняно із задекларованим раніше, сам по собі не може розцінюватись як заниження позивачем митної вартості та не є перешкодою для застосування першого методу визначення митної вартості товару, а також не може бути достатньою підставою для відмови у здійсненні митного оформлення товару за першим методом визначення його митної вартості [11, 12].

Ключовий, на наше переконання, такий висновок ВАСУ: "... тягар доведення неправильності заявленої митної вартості лежить на органі доходів і зборів" [7, 84], який заклав підвалини правової визначеності окремих найбільш спірних аспектів у частині забезпечення презумпції невинуватості, згідно з якою розмір заявленої митної вартості вважається правомірним, поки протилежне не буде доведено органом доходів і зборів.

Таким чином, ВАСУ, узагальнивши практику застосування відповідних положень Кодексу [7], надав вагомий інструментарій для забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, зокрема щодо визначення митної вартості товарів та оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів щодо її коригування. Водночас нині гостро стоїть потреба в удосконаленні механізмів митного регулювання, зокрема в частині розбудови інституту митної вартості.

Так, зокрема, поряд із найважливішим завданням митних відомств щодо забезпечення належного балансу між спрощенням міжнародної торгівлі та регуляторним контролем актуалізується ще одне. Суть цього завдання для вітчизняної системи митного регулювання полягає у забезпеченні розумного балансу між фіскальною та правоохоронною функціями митних органів і митного контролю в цілому з наданням безумовного пріоритету останній [13].

Наголосимо, що митниця насамперед є правоохоронним органом, діяльність якого спрямована на гарантування митної безпеки та забезпечення національних митних інтересів держави. Саме тому в забезпеченні розумного балансу між фіскальною та правоохоронною функціями митниці і митного контролю вбачаємо актуальне завдання і вектор подальшого інституційного розвитку державної митної справи та інституту митної вартості зокрема.

Насамперед мають бути запроваджені дієві механізми перевірки правильності визначення митної вартості товарів після їх випуску, в тому числі на основі постаудит контролю, вдосконалення системи управління ризиками та профілювання ризиків у частині контролю митної вартості, зміни підходів щодо використання орієнтовних показників митної вартості товарів, запровадження обмежено відкритого реєстру експортно-імпортних операцій, створення відповідних умов для появи ринку доступних фінансових гарантій тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, позиція, відповідно до якої декларант зобов'язаний доводити правильність визначеної ним митної вартості товарів, є порушенням презумпції невинуватості, згідно з якою розмір заявленої митної вартості вважається правомірним, допоки протилежне не буде доведено органом доходів і зборів. Відповідно, тягар доведення неправильності заявленої митної вартості лежить саме на органі доходів і зборів, що підтверджується висновками за результатами аналізу та узагальнення відповідної судової практики.

Список використаних джерел:

1. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік. – К. : ДФС, 2016. – 95 с.

2. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2016 рік. – К. : ДФС, 2017. – 83 с.

3. Борисенко О. П. Усовершенствование фискальной составляющей таможенного дела – этап на пути реализации таможенных реформ / О. П. Борисенко, И. Н. Квелиашвили // Таможенный научный журнал “CUSTOMS”. – 2016. – № 2 (6). – С. 165–177.

4. Тоцька Т. С. Недоліки в системі державного контролю митної вартості в Україні / Т. С. Тоцька, А. В. Аршиннікова // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2014. – № 1 (10). – С. 150–158.

5. Митний кодекс України : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44-45. – № 46-47, № 48. – Ст. 552.

6. Комаров О. В. Оскарження рішень про коригування митної вартості товарів у контексті вдосконалення механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності / О. В. Комаров // Актуальні аспекти адміністрування митної вартості товарів та інформування громадян про митні правила й митні формальності : збірник матеріалів науково-практичної інтернет-конференції, 12–19 травня 2017 р. – Ірпінь; Хмельницький : Науково-дослідний центр митної справи Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету ДФС України, 2017. – С. 41–46.

7. Про Довідку щодо узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України в редакції від 13 березня 2012 р. [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 березня 2017 р. № 2 (з додатками). – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_2_13-03-2017

8. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>

9. Огляд митної сфери: оцінка поточної ситуації в митній сфері за період: січень 2015 – червень 2015 р. / European Business Association. – 2015. – 28 с.

10. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 17 квітня 2014 р. у справі № 2а/0570/1778/12, провадження № К/9991/49095/12, ЄДРСР 38469278.

11. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 7 травня 2014 р. у справі № 826/6249/13-а, провадження № К/800/53282/13, ЄДРСР – 38796305.

12. Вищий адміністративний суд України : ухвала від 15 травня 2014 р. у справі № 806/5104/13-а, провадження № К/800/66619/13, ЄДРСР – 38747108.

13. Komarov O. V. Customs control and risk management system on the example of the Ukrainian customs [Таможенный контроль и система управления рисками на примере украинской таможни] / O. V. Komarov // Customs Scientific Journal. – 2016. – № 2 (6). – Р. 85–96.

УДК 351.813.1

Е. С. Молдован, кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник відділу дослідження проблем адміністрування митних платежів Науково-дослідного центру митної справи

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АВТОМАТИЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕДУР
МИТНОГО КОНТРОЛЮ ТА МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ ТОВАРІВ,
ЩО ПЕРЕМІЩУЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН
ВОДНИМИ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ**

Проаналізовано зарубіжний досвід автоматизації здійснення процедур митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водним транспортом. Сформульовано пропозиції з удосконалення вітчизняної митної практики у площині автоматизації митних процедур у митних пунктах попуску в портах.

Ключові слова: водні транспортні засоби; митний контроль та оформлення; ASYCUDA; Cargo Targeting System; “єдине вікно”.

The article is devoted to the issues of foreign experience of automation of implementation of customs control and customs clearance procedures on goods which are transported through the customs border. Particularly, the experience of European Countries includes practice of using ASYCUDA. Countries of American Continent as a rule use Cargo Targeting System. And the Russian Federation started to use pilot project of the system “Sea Port”.

Advantages and disadvantages of these systems are analyzed by the author in the article. Proposals for improving of Ukrainian customs practice of automation of implementation of customs control and customs clearance procedures on goods which are transported through the customs border are formulated. The author emphasizes, that the most rational experience for Ukraine is experience of using the ASYCUDA.

Key words: water vehicles; customs control and customs clearance; ASYCUDA; Cargo Targeting System; “Single Window”.

Постановка проблеми. Сучасний стан функціонування українських портів характеризується низкою негативних явищ, спровокованих непрофесійною діяльністю митниць і митних пунктів пропуску в процесі здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються водними транспортними засобами. Внаслідок уваги створюються неконкурентні умови для експедиторів і перевізників, мають місце прояви корупції, циркулює недостовірна інформація щодо часу оформлення вантажів. Трапляється, що посадові особи митниць штучно зани-

© Е. С. Молдован, 2017

жують часові показники (враховують лише час, коли посадова особа бере документи особисто в руки та видає їх представнику ЗЕД, не враховуючи численні черги очікування для надання документів на оформлення, тоді як середній час оформлення може досягати 30 годин). Часто процес документообігу дублюється – документи подаються як в електронному вигляді, так і на паперових носіях. Усе це, зрештою, призводить до відтоку транзитних вантажів з українських портів, отже, до недоотримання державним бюджетом надходжень від митних платежів.

Один зі шляхів нейтралізації та розв'язання проблем вбачається у впровадженні та використанні на практиці митного контролю та митного оформлення у портах автоматизованої системи здійснення митних формальностей. Її запровадження та активне використання створило б можливості для митників отримувати і послуговуватись детальною, структурованою, попередньо уніфікованою інформацією про товари, що надходять у порти України, підвищити ефективність управління ризиками, спростити і прискорити виконання митних формальностей у портах.

Необхідно зауважити, що окремі спроби здійснювати процедури митного контролю та митного оформлення у портах в автоматичному режимі траплялись у вітчизняній митній практиці. Зокрема, в Одеському та Іллічівському портах реалізовано пілотний проект “єдиного вікна” на основі раніше запровадженої “вільної практики” (заходження судна закордонного плавання в порт та початок вантажних операцій без участі комісії на борту), наявної автоматичної системи контролю доступу – електронної пропускної системи, електронного планування заїзду автотранспорту в порт, а також інтеграції технічних засобів в інформаційну портову систему. Це дало змогу портам із вересня 2013 р. повністю відмовитися від паперового документообігу; створити умови для прозорої роботи, зручного контролю за повнотою справляння податків і зборів, зниження рівня корупції на митниці; спростити процедури подання документів, що забезпечило суттєву економію часу і грошей бізнесу під час оформлення вантажу [1]. Проте, як стверджують самі посадові особи Одеської митниці ДФС, використання “єдиного вікна” супроводжується і низкою проблем, серед яких – окремі моменти несумісності даної автоматизованої системи із програмою “Інспектор-2006” та електронними журналами; відсутність нормативно-правового закріплення принципів імперативного використання системи, що створює певні труднощі у роботі з нею тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблематики здійснення митного контролю та процедур митного оформлення знайшли своє відображення у працях багатьох вітчизняних науковців. Наприклад, організація і методологія митного контролю стали предметом дослідження М. Білухи, Т. Микитенко [2]. Теоретичні засади й призначення митного контролю розкрито такими авторами, як О. Годованець, Н. Ведашенко [3]. Крізь призму митного контролю та митного оформлення товарів К. Крисоватою було досліджено фінансові ризики [4]. Новітню парадигму реалізації митного контролю запропоновано О. Десятнюк та М. Харкавим [5]. У площині юридичної науки питання здійснення митного контролю в цілому й на водному транспорті зокрема досліджували Л. Валуєва, А. Ковбан [6], Т. Аверочкина [7], І. Базиліук [8] та ін.

Проте, незважаючи на широкий діапазон наукових праць, присвячених питанням митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту, недостатньо дослідженою залишається проблема автоматизації здійснення цих процедур. Лише окремі науковці (наприклад, Б. Мороз, О. Дяченко [9]) обирають цю проблему як предмет свого дослідження, що певною мірою й обумовлює актуальність дослідження.

Мета статті – здійснення аналізу досвіду застосування різних типів автоматизованих систем у портах і портових митних пунктах пропуску для вироблення найраціональнішого підходу до запровадження таких інноваційних технологій у вітчизняній митній практиці.

Виклад основного матеріалу. Беручи до уваги, що офіційним вектором свого державницького розвитку Україна обрала проєвропейський вектор, вважаємо за доцільне розглянути досвід країн – членів Європейського Союзу щодо автоматизації процедур здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, переміщуваних через митний кордон України водними видами транспорту.

Митні адміністрації багатьох європейських країн нині активно послуговуються системою ASYCUDA та її національними модифікаціями. Автоматизована система обробки митних даних ASYCUDA являє собою універсальну автоматизовану Митну систему управління даними, за допомогою якої можуть оброблятися всі процеси митного оформлення. Система дозволяє здійснювати електронну обробку декларацій, управління ризиками, обліковувати транзитні операції, а також прискорити оформлення товарів, накопичувати своєчасні й точні статистичні дані для фінансових і торгових цілей політики.

Програмне забезпечення ASYCUDA може працювати на різних типах апаратних засобів у середовищі “клієнт – сервер”. Дані транзакцій і управління зберігаються в реляційній системі управління базами даних. Система враховує всі міжнародні норми і стандарти, що стосуються митного оформлення в порядку, встановленому ISO, Всесвітньою митною організацією, Організацією Об’єднаних Націй. Важливою характеристикою ASYCUDA є її гнучкість, тобто здатність налаштовуватись відповідно до національних особливостей окремих митних режимів, тарифів, митних правил і законодавства [10]. Це створило передумови для інсталювання даної автоматизованої системи обробки митних даних більш ніж у 90 країнах світу. Значний сектор серед країн-користувачів ASYCUDA становлять європейські країни, такі як Велика Британія, Королівство Нідерланди, Франція, Литва, Латвія, Молдова тощо.

Використання у практиці діяльності митних адміністрацій країн ASYCUDA має забезпечити:

- сприяння торгівлі через нормалізацію форм і документів, стандартизацію даних, спрощення та автоматизацію митних процедур для прискорення оформлення товарів;
- підвищення рівня ефективності митного контролю за рахунок використання сучасних інструментів і методів, упровадження надійних процедур і забезпечення повного аудиту і механізмів контролю митних операцій;
- удосконалення митного управління і контролю шляхом забезпечення урядів країн-користувачів ASYCUDA точною і своєчасною статистичною інформацією про

зовнішню торгівлю та доходи, котра в подальшому може бути використана для цілей торгової політики і прийняття управлінських рішень [11].

Застосування ASYCUDA дозволяє митним адміністраціям досягти таких переваг:

- спрощення процедур торгівлі;
- зміцнення інституційного потенціалу митної служби, в тому числі пунктів пропуску;
- співпраця між транскордонними контрольними органами та між митними органами і трейдерами;
- автоматизація всіх митних процедур і режимів;
- раціоналізація й спрощення митних процедур і документації;
- узгодження національних торгових документів з міжнародними стандартами для форм (зразок Організації Об'єднаних Націй), Єдиним адміністративним документом (ЄАД), документацією та елементами даних, які містяться в міжнародних конвенціях і рекомендаціях;
- вільний доступ і використання Гармонізованої системи опису та кодування товарів (ГС) і розробка комплексних митних тарифів поряд із відповідними національними законами і правилами;
- введення прямого трейдера (DTI) шляхом електронної подачі митних декларацій торговцями і декларантами з використанням електронного обміну даними (EDI);
- автоматична обробка митних декларацій та обміну інформацією з усіма учасниками процесу оформлення інформації;
- управління витратами і часом транспортування;
- забезпечення прозорості митних операцій і зменшення можливостей для шахрайства;
- управління ризиками в митній сфері [11].

Особливо ефективно зарекомендувала себе ASYCUDA в управлінні митними ризиками – за допомогою цієї системи створюється повноцінна можливість відстежити цільові відправки підвищеного ризику і зменшити кількість фізичних перевірок. Робота з ASYCUDA дає можливість охопити велику кількість процедур митного контролю та митного оформлення, починаючи від моменту декларування товарів, що переміщуються водними видами транспорту, і закінчуючи оглядом суден.

ASYCUDA передбачає використання технологічних інструментів: мультимедіа, сканованих зображень і бездротових пристроїв, за допомогою яких можна здійснити розподіл товарів каналами митного контролю. Товар, що переміщується через кордон водними видами транспорту, може бути спрямований у: 1) “зелений коридор” для випуску товарів без проведення експертизи; 2) “жовтий коридор”, що передбачає перевірку документів на товари й судна до випуску товарів; 3) “червоний коридор” – для фізичного огляду товарів до випуску; 4) “синій коридор”, який означає, що товар буде випущений, але підданий процедурі аудиту після проходження митного кордону.

Зазначені високотехнологічні інструменти дають митникам можливість у режимі віддаленого доступу попередньо оцінити вантажі й управляти базами даних. Завдяки ASYCUDA митний контроль можна здійснювати коли судно ще пе-

ребуває у дорозі. У цьому разі митний контроль полягає в перевірці заявлених на виході з порту відправлення документів на паперових носіях, умісту контейнера і статусу товарів щодо їх незмінності. Система ASYCUDA також передбачає можливість здійснення періодичної оцінки процесів управління ризиками з метою визначення ефективності критеріїв відбору і необхідності їх зміни, розширення або виключення параметрів управління ризиками.

Складовою системи ASYCUDA є так званий модуль “Митний транзит”, що дозволяє виявити підробку електронних документів, електронного підпису і реєстрацію різних типів угод. За допомогою цього модуля можна обробляти транзитні документи, такі як книжки МДП. При цьому відпадає необхідність оперувати даними повторного входу або подавати документи на паперових носіях на прикордонних переходах суден. Це забезпечує повну інтеграцію процедур транзиту в митницю.

Отже, система ASYCUDA забезпечує можливість скорочення часу, необхідного на здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту. Це, своєю чергою, приводить до скорочення часу перебування судна в порту, спрощує роботу митним адміністраціям, полегшує і пришвидшує дотримання митних формальностей декларантами та судовими адміністраціями. Крім того, ASYCUDA створює широкий спектр можливостей для міжнародної співпраці митних адміністрацій, у тому числі щодо обміну інформацією, виступає фактично платформою для уніфікації митних процедур митного контролю та митного оформлення на міжнародному рівні.

Інша автоматизована система здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту, яка широко використовується у світі, розроблена Всесвітньою митною організацією (WCO) – Cargo Targeting System. Найбільші користувачі Cargo Targeting System – США й Канада.

Призначенням Cargo Targeting System є створення можливостей для членів WCO здійснювати кращий аналіз ризиків та управління ними на міжнародному рівні, забезпечити спрощення процедур торгівлі й таким чином дотримуватись стандартів Кіотської конвенції, зокрема Стандартних правил 6.2–6.10 [12].

Компонентами Cargo Targeting System, що забезпечують такі її необхідні характеристики, як оперативність, ефективність і стійкість, є:

- програмне забезпечення, спеціально розроблене для оцінювання ризиків Всесвітньою митною організацією, пристосоване до сучасних міжнародних стандартів і передової практики. Компонент бере до уваги операційне середовище митниці й потреби митних органів щодо здійснення ефективного управління ризиками та сприяння торгівлі;

- устаткування, зокрема додаток WCO CTS, інстальований у кожній країні-учасниці на окремих серверах, налаштовується та обслуговується WCO;

- підтримка даних, завданням якої є налагодження партнерських відносин приватного сектора з основними судноплавними лініями, перевізниками та експедиторами. Цей компонент функціонує в різних країнах світу з метою гарантування отримання правильних даних у потрібний час;

- навчання та наставництво – WCO надає кожній митній адміністрації, що застосовує Cargo Targeting System, повну програму навчання для користувачів, ад-

міністраторів і викладачів, а також забезпечує здійснення періодичних оглядів системи для забезпечення її ефективної роботи;

- технічне обслуговування та підтримка [13].

Застосування Cargo Targeting System дає такі переваги під час митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту:

- митні органи можуть виконувати комплексну та ефективну оцінку ризиків імпорту, експорту і перевалки вантажів, виявляти високий ризик поставки за всім спектром митних ризиків і спрощення процедур торгівлі;

- полегшити сортування даних посадовою особою митної адміністрації або аналітиком та зосередити свою увагу на найвищому за рангом ризику. Митник має можливість опрацювати дані вручну за допомогою аналітичного процесу і звернутися до групи уповноважених осіб, що оцінюють ризик;

- використовувати отримані та накопичені у системі результати в подальшому для здійснення певного запиту й аналітики;

- ефективніше та доцільніше використовувати митні ресурси;

- здійснювати митний контроль та митне оформлення імпортних і транзитних товарів, що переміщуються водними видами транспорту через митний кордон країни, у межах 72 годин до прибуття судна;

- здійснювати митний контроль та митне оформлення експортних товарів, що переміщуються водними видами транспорту через митний кордон країни, упродовж 24 годин між прибуттям і відправленням судна [14].

Забезпечується досягнення цих переваг за допомогою додатка Green Line Cargo Targeting System (CTS), розробленого спеціально для застосування у митних пунктах пропуску, що розташовані у портах. За допомогою цього додатка можна відстежити поставку та контейнери за номером рейсу судна, а також пов'язані із кожною поставкою ризики; дані щодо вантажів, забезпечені морським перевізником; ознайомитись із декларацією імпортера; працювати з аналітикою щодо відвантажень та обмінюватись аналітичною інформацією з іншими державними органами для прийняття спільного рішення в режимі он-лайн [15].

Певний інтерес для України у сфері здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що перевозяться через митний кордон нашої держави водними транспортними засобами, може становити також досвід неєвропейських країн, зокрема Росії. Необхідність дослідження практик митного контролю та митного оформлення у досліджуваному секторі митної справи цієї країни обумовлюється насамперед тим, що Росія, незважаючи на свій статус фактичного інтервента на території України, залишається найбільшим торговим партнером нашої держави. Найдовша ділянка державного та митного кордону України припадає на кордон із Російською Федерацією, що створює необхідність тісної співпраці та обміну інформацією, у тому числі щодо митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон нашої держави водними транспортними засобами, між митними органами обох держав. Крім того, як свідчить проведений нами аналіз практичної площини здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту, мит-

ні органи Російської Федерації використовують дуже прогресивні технології та програмні продукти для швидшого виконання митних формальностей. Вочевидь, вивчення досвіду російських митників може стати досить корисним та раціональним для вдосконалення й покращання практики здійснення митного контролю й митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України водними видами транспорту.

У цілому процедури митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються водними видами транспорту, в Російській Федерації дуже кропіткі, складні й тривалі. Для скорочення часу, необхідного на здійснення законодавчо визначених процедур митного контролю та митного оформлення, Федеральна митна служба Росії розгорнула масштабну кампанію автоматизації здійснення митних процедур у морських та річкових портах із використанням ІТ-продуктів.

Так, наприклад, Федеральна митна служба Росії розробила прототип єдиної платформи інформаційної взаємодії контрольних органів та зацікавлених осіб у морських пунктах пропуску, що отримала назву “Морський порт”. Портал “Морський порт” – це комплекс програмних засобів (далі – КПС), який ґрунтується на принципі “єдиного вікна”. Програмний продукт поєднує стивидорські компанії, морських перевізників, державні контрольні органи, дозволяє транспортникам заносити в єдину інформаційну систему відомості про судно і про товари, а наглядовим відомствам обробляти цю інформацію.

Цілями розробки та впровадження порталу “Морський порт” можна вважати:

- забезпечення безперервності логістичного процесу;
- оптимізацію здійснення митних операцій;
- скорочення тривалості перебування товарів у морському порту;
- створення передумов для прийняття рішення про вивантаження товарів ще до приходу судна в порт;
- скорочення часу митного оформлення завдяки можливості повідомити завчасно уповноважених щодо товарів осіб про необхідність подати певний перелік документів;
- скорочення фінансових витрат зацікавлених учасників ринку, кінцевих споживачів товарів, що імпортуються [16].

У РФ Систему “Морський порт” було протестовано у п’яти морських пунктах пропуску Далекосхідного, Північно-Західного та Південного митних управлінь, а саме у:

- Морському порту “Східний” Находкінської митниці;
- Морському порту “Владивосток” Владивостоцької митниці (у вільному порту “Владивосток” попереднє інформування на морському транспорті з використанням КПС “Портал Морський порт” уже стало обов’язковим з 1 жовтня 2016 р. В електронному вигляді за час пілотної експлуатації оформлено 337 судових справ);
- Усть-Лузькому митному посту Кінгісепської митниці;
- Морському порту “Калінінград” ім. Н. С. Хазова Калінінградської обласної митниці;
- Новоросійському південно-східному митному посту Новоросійської митниці [17].

Тестування були проведені і в портах окупованого РФ Криму, зокрема у:

- Феодосійському митному посту Кримської митниці;
- Керченському митному посту Кримської митниці;
- Євпаторійському митному посту Кримської митниці [17].

У Балтійській митниці, до якої належать морські ворота “Великий порт” (Санкт-Петербург), портал “Морський порт” почав функціонувати в липні 2016 р. До кінця вересня митники обробили за допомогою програмного продукту 9 попередніх інформаційних повідомлень про товари та 184 пакети електронних документів і відомостей про судно й вантажі. 7 із 46 судноплавних ліній Петербурзького порту надають попередню інформацію в КПС.

Однак, незважаючи на всі переваги від використання порталу “Морський порт”, можна виділити низку труднощів, що виникають під час роботи з цим ІТ-продуктом:

- представникам контейнерних ліній доводиться вручну вносити відомості про 400–500, а іноді й про тисячу контейнерів. При цьому перехід до Калінінграда морем з великих портів Східної Європи, Гданська і Клайпеди триває чотири-шість годин. Цього часу явно недостатньо, щоб оновити дані в митній системі. Крім того, його занадто мало, щоб експедитори, морські агенти й інші учасники процесу встигли обмінятися інформацією й звірити її;

- транспортники обов’язково мають дублювати відомості на паперових носіях. В оформленні прибуття часто використовуються супровідні документи, які потрібні колегам митників – службам, які займаються ветеринарним наглядом, санітарно-карантинним, карантинним фітосанітарним контролем, представники яких входять до складу комісії, що здійснює митне оформлення товарів, які переміщуються водними видами транспорту;

- електронна мова, за допомогою якої спілкуються представники ліній і судновласників, не поєднується з форматом, закладеним у базу морського порталу. При цьому морські агенти змушені заносити відомості в п’ять інформаційних систем різних державних служб;

- імперативний характер подачі попередньої інформації за допомогою КПС “Портал Морський порт” призводить до витрат більшої кількості людино-годин на перетин кордону. Це, своєю чергою, провокує зростання вартості морських перевезень, унаслідок чого страждають власники вантажів і кінцеві споживачі. Не виключено відтік контейнерних вантажів із російських портів у Прибалтику і Фінляндію.

З метою усунення зазначених недоліків та згідно з рекомендаціями насамперед морських перевізників Уряд РФ видав розпорядження, відповідно до якого наглядові органи мають використовувати митний портал “Морський порт” під час здійснення контролю в морських пунктах пропуску через російський державний кордон. Ідеться в тому числі про ФСБ Росії, Россільгоспнагляд і Росспоживнагляд [18], що цілком респондує ст. 63 Митного кодексу Російської Федерації [19] та переліку типових ролей доступу до бази даних комплексу програмних засобів “Портал Морський порт” [17]. На виконання цього розпорядження наприклад, у Великому порту Санкт-Петербурга керівники локальних контрольних органів розробили Тимчасову технологію взаємодії посадових осіб державних контро-

льних органів та зацікавлених осіб у процесі проведення експерименту “єдина перевірка в єдиному місці” під час здійснення операцій митного огляду товарів. Проте така взаємодія здійснюється не за допомогою portalу, а за допомогою електронної пошти. У портал “Морський порт” вносяться лише рішення, прийняті за результатами такої співпраці, до того ж у ручному режимі. У розпорядженні також зазначається, що обмін інформацією щодо проведення контрольних операцій може здійснюватись у порядку, передбаченому проектом технології. Однак сам проект такого порядку не містить [20].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, все вищевикладене дає підстави сформулювати такі висновки: 1) переваги, які забезпечила чинна, хоча й пілотна, вітчизняна практика автоматизації здійснення процедур митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту, доводить необхідність подальшої автоматизації зазначених митних процедур і нормальностей; 2) проблеми, що виникли під час реалізації пілотного проекту, вказують на необхідність пошуку оптимальних шляхів удосконалення чинних процесів автоматизації здійснення процедур митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту; 3) із цією метою найдоцільніше, на нашу думку, використати досвід європейських країн, тобто використовувати систему ASYCUDA, за допомогою якої здійснюватиметься митний контроль і митне оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон водними видами транспорту. На користь такого вибору свідчить щонайменше проєвропейський вибір України у сенсі розбудови держави, а також низка переваг, що забезпечує така система; 4) Cargo Targeting System, попри всі переваги, які забезпечує використання цієї автоматизованої системи, більшою мірою спрямована на управління ризиками, аніж на здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, а тому її повноцінне впровадження в українську митну практику було б менш раціональним кроком, ніж застосування системи ASYCUDA; 5) досвід Російської Федерації щодо автоматизації здійснення процедур митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон держави водними видами транспорту, не може, на наше переконання, бути гідним прикладом для наслідування, оскільки запропонований Державною митною службою Російської Федерації пілотний продукт “Портал Морський порт” виявився незручним у користуванні, створив певні незручності для всіх зацікавлених сторін.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у виробленні механізмів удосконалення та використання автоматизованої системи ASYCUDA в українській митній практиці.

Список використаних джерел:

1. “Єдине вікно” на митниці: як не провалити довгоочікуваний запуск [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/news/iedine-vikno-na-mitnici-yak-ne-provaliti-dovgoochikuvaniy-zapusk>

2. Білуха М. Митний контроль: організація і методологія / М. Білуха, Т. Микитенко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2014. – № 1 (64). – С. 181–187.
3. Годованець О. Митний контроль в Україні: сутність і призначення [Електронний ресурс] / О. Годованець, Н. Ведашенко. – Режим доступу : http://sophus.at.ua/publ/2014_11_25_lviv/sekcija_4_2014_11_25/mitnij_kontrol_v_ukrajini_sutnosti_priznachennja/70-1-0-1088
4. Крисовата К. Фінансові ризики в системі митного контролю та митного оформлення товарів / К. Крисовата // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 2 (49). – Ч. 2. – С. 47–52.
5. Десятнюк О. Новітня парадигма реалізації митного контролю в умовах спрощення митних процедур. Ефективна економіка [Електронний ресурс] / О. Десятнюк, М. Харкавий. – Режим доступу : <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvna-ekonomika&s=ua&z=3857>
6. Валуєва Л. Правове регулювання митних процедур на морському транспорті / Л. Валуєва, А. Ковбан // Право і суспільство. – 2015. – № 4. – Ч. 3. – С. 139–144.
7. Аверочкіна Т. В. Митна адміністративна юрисдикція України у прибережних морських просторах / Т. В. Аверочкіна // Митна справа. – 2015. – № 5 (95). – С. 19–29.
8. Базиліук І. О. Поняття переміщення товарів через митний кордон та його правове забезпечення / І. О. Базиліук // Актуальні проблеми держави та права. – 2011. – Вип. 60. – С. 516–522.
9. Мороз Б. І. Розробка автоматизованої системи митного контролю на морському транспорті / Б. І. Мороз, О. О. Дяченко // Системные технологии. – 2014. – № 5 (94). – С. 55–64.
10. The ASYCUDA Programme. Unated Nations Conserence of Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.asycuda.org/programme.asp>
11. Лист Міністерства фінансів України від 17.09.2015 р. № 31-03040-05-15/29409 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.mdoffice.com.ua/ua/aMDOSForum.GetANS?p_id=1343469
12. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) від 18.05.1973 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643/page
13. WCO Cargo Targeting System. World Cuctoms Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/information-sheets/cts-wto-overview.pdf?la=en>
14. CARGO TARGETING SYSTEM (CTS). Technology Network [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ten.wcoomdpublishations.org/products/cargo-targeting-system-cts>

15. GreenLine Cargo Targeting System (CTS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.greenlinesystems.com/cargo-risk-targeting>
16. Южное таможенное управление. Федеральная таможенная служба Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.customs.ru>
17. О проведении опытной эксплуатации комплекса программных средств [Электронный ресурс] “Портал “Морской порт” в таможенных органах – объектах пилотной зоны : приказ ФТС России от 11.12.2015 г. № 2536. – Режим доступа : <https://www.alta.ru/tamdoc/15pr2536>
18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.09.2016 р. № 1981-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201609220002>
19. Таможенный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 28.05.2003 г. № 61-ФЗ. – Режим доступа : <http://www.tks.ru/codex/1000000035>
20. Портал “Морской порт” Сигма-Софт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sigma-soft.ru/news_vad.shtml?sec=news_vad&id=1392706613



УДК 005.591.6:339.543:339.9

І. О. Парубчак, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького
Т. Г. Пенцак, кандидат економічних наук, завідувач відділу забезпечення якості освіти та акредитації Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького

МИТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ: ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано діяльність органів державної влади щодо організації та провадження зовнішньоекономічної діяльності підприємств. Розглянуто організаційно-правові засади забезпечення митного регулювання підприємництва. Обґрунтовано формування сучасного державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності на основі інноваційного розвитку. Запропоновано підходи державно-приватного партнерства у зовнішньоекономічній діяльності в Україні.

© **І. О. Парубчак, Т. Г. Пенцак, 2017**

Ключові слова: *митне регулювання; державне управління; зовнішньоекономічна діяльність; органи державної влади; адміністрування; інноваційний підхід.*

The active participation of the state in the organization and implementation of foreign economic activity (foreign trade activities) is a characteristic feature over the past decades. State regulation covers virtually all stages of foreign economic activity, starting from an analysis of the situation in the country and abroad, developing an external economic strategy, identifying structural and geographical priorities, and ending with the use of a wide range of control, regulatory and financial incentives. The well-thought-out state policy of regulating foreign economic activity has become one of the main levers for transforming foreign economic relations into an effective factor of the country's development. It facilitates the integration of states into the world economy with the maximum consideration of national interests, turning it into an influential participant in world economic relations, a large international economic, scientific, technical, financial and trade center.

Recently, a contradiction has arisen between new market relations oriented towards the broad participation of actors in world processes and the current system of public administration that lags behind the turbulent course of economic transformations and actually slows them down. The solution of this contradiction requires the formation of a modern paradigm of state administration in the sphere of foreign economic activity on the basis of innovative development, the establishment of state-entrepreneurial partnership, the establishment of public institutions of real participation of civil society in public administration, aimed at implementing a model for outstripping economic development and ensuring on this basis a qualitative growth of the total Welfare.

The emergence of new and development of existing state institutions is seen as a necessity that lays the institutional foundations for providing the necessary conditions for the functioning of a market economy and gives adequate relations to the relations between the state, subjects of foreign economic activity and other participants in economic relations. Institutional transformations, in their content, are part of the systemic transformation of Ukrainian society and, in this sense, form the direction of improving the mechanisms of public administration-the institutional transformation of government.

This is due to the variety of subjects and objects of foreign economic policy involved in this sphere by types of activities, ways of their participation in the implementation of foreign economic policy, and the need for diversification of the implementation of the mechanism of public administration. A large number of normative and legal documents issued by such a branched organizational structure does not allow one to accurately understand the scope of their actions, their intersection and interrelations, the degree of competence of subjects of foreign economic policy, the measure of responsibility of the objects of their application. As a result, an information risk is formed in the sphere of regulation of foreign economic activity, which increases the confusion of state regulation measures and the need to develop new legislative and regulatory acts, their constant change.

The analysis of the practice of the functioning of the institutional mechanism for the formation and implementation of foreign economic policy has revealed a number of significant factors that impede its adaptation to new economic, socio-political conditions and international standards in this area. The main of them is the restriction of the role of executive authorities in the process of forming a customs policy, which contradicts worldwide

trends. It is contradictory to redistribute functions and powers between ministries and departments in the formation and implementation of foreign economic and customs policies.

In the practice of state regulation of foreign economic activity, a wide arsenal of mutually complementary methods is used –legislative, administrative legal, economic, informal, which allows achieving goals. The practice of regulating foreign economic activity is based on a broad regulatory and legal framework. Proceeding from the principle of freedom of foreign economic operations, under normal conditions it provides only the minimum necessary state control. The introduction of a system for licensing transactions is allowed only in emergency circumstances. Wearing a framework character, the law delegates the authority to detail the regulation of foreign trade activities in certain areas of the by-laws.

Key words: customs regulations; public management; foreign activity; public authorities; administration; innovative approach.

Постановка проблеми. Активна участь держави в організації та здійсненні зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) – характерна особливість останніх десятиліть. Державне регулювання охопило практично всі типи ЗЕД, починаючи від аналізу ситуації в країні й за кордоном, вироблення зовнішньоекономічної стратегії, визначення структурних і географічних пріоритетів і закінчуючи використанням широкої системи заходів контрольно-регулювального і фінансово-стимулювального характеру. Продумана державна політика регулювання ЗЕД стала одним з головних важелів перетворення зовнішньоекономічних зв'язків на дієвий фактор розвитку країни [1, 46]. Вона сприяла інтеграції держав у світове господарство з максимальним урахуванням національних інтересів, перетворенню її на впливового учасника світових господарських зв'язків.

Сучасні митні інструменти регулювання орієнтовані на сприяння розвитку зовнішньої торгівлі, створення зручних інвестиційних умов для розвитку високотехнологічних галузей та інноваційних виробництв [2, 18]. Для цього застосовується широкий арсенал митних інструментів, що значно спрощують митні операції в експортно-імпорتنих процедурах: митні процедури, спрощені операції для уповноважених економічних операторів, прогресивні форми декларування товарів. Аналіз зовнішньоторговельної діяльності підприємств показав, що основною митною процедурою, використовуваною підприємствами, є експорт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж тривалого часу значна увага приділяється дослідженню аспектів ефективності управління зовнішньоекономічною діяльністю, формуванню та використанню експортного потенціалу, що розкрито у працях Ф. Бутинця, І. Васиної, А. Вічевича, І. Жиглей, Ф. Зінов'єва, Л. Кадуріної, Ю. Макогона, О. Максимця, В. Пархоменка, І. Паски, Л. Пісьмаченко, Л. Островського та ін. Теоретичні, методичні й практичні аспекти розвитку, управління та регулювання зовнішньоекономічної діяльності, формування експортного потенціалу підприємств України, розглянуті у працях А. Альохіна, В. Авер'янова, В. Будкіна, І. Бураковського, В. Власова, А. Гальчинського, В. Гейця, В. Горьового, В. Губенка, Б. Данилишина, С. Дем'яненка, Т. Зінчук, С. Кваші, О. Кириченка, Л. Михайлової, А. Мокія, О. Онищенка, М. Павловського, М. Портера, П. Саблука, О. Шпиचाка та інших вчених. Ці наукові дослідження дуже важливі, однак вони недостат-

ньо долають проблеми, пов'язані з особливостями міжнародного співробітництва підприємств, не повною мірою розкривають міжрегіональний аспект здійснення їхньої зовнішньоекономічної діяльності.

В умовах глобалізації міжнародного економічного простору і досягнутого рівня міжнародного поділу праці одним із головних чинників успішного розвитку національної економіки держави виступає ступінь її участі в міжнародному обміні промислової, в тому числі високотехнологічної та інноваційної продукції. Однак сучасна галузь вітчизняного експорту далека від досконалості й характеризується низькою часткою готової, особливо інноваційної та високотехнологічної, продукції. Різниця між часткою промислової продукції та сировинними товарами у вітчизняному експорті дуже велика й не скорочується протягом тривалого періоду [3]. Важливими чинниками розвитку зовнішньоекономічної діяльності виступають митне регулювання, митна підтримка і сприяння зовнішньоекономічній діяльності насапмертв господарювання, вітчизняних суб'єктів – експортерів та імпортерів.

Мета статті – дослідити особливості митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності підприємств, запропонувати інноваційний підхід участі органів державної влади у цих процесах.

Для цього потрібно виконати низку завдань.

1. Проаналізувати діяльність органів державної влади щодо організації та провадження зовнішньоекономічної діяльності підприємств.
2. Розглянути організаційно-правові засади забезпечення митного регулювання підприємництва.
3. Обґрунтувати формування сучасного державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності на основі інноваційного розвитку.
4. Запропонувати підходи до державно-приватного партнерства у зовнішньоекономічній діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. У практиці державного регулювання ЗЕД використовується широкий арсенал взаємодоповнювальних методів: законодавчих, адміністративно-правових, економічних, неформальних. Практика регулювання ЗЕД спирається на широку нормативно-правову базу. Виходячи з принципу свободи зовнішньоекономічних операцій, за нормальних умов передбачається лише мінімально необхідний державний контроль. Введення системи ліцензування трансакцій допускається лише в разі крайньої потреби. Маючи рамковий характер, законодавство делегує повноваження детального регулювання ЗЕД у тих чи інших сферах підзаконним актам. Такий “розподіл обов’язків” дозволяє повніше враховувати й адекватно реагувати на зміни в міжнародній економічній ситуації та нові аспекти в розвитку національного господарства.

На практиці вітчизняні підприємства не застосовують таку норму для переробки або обробки товарів, виготовлення нових товарів, у тому числі монтажу. Підприємства мало залучені в міжнародну промислову кооперацію і практично не використовують можливості, надані сучасним митним законодавством, незважаючи на можливий пільговий характер подібних зовнішньоторговельних операцій [4]. Таким чином, очевидно, що промислові підприємства не прагнуть застосовувати складніші, але водночас ефективніші схеми здійснення експортних операцій, незважаючи на очевидну вигоду від упровадження подібних інноваційних схем.

Процедура переробки іноземної продукції на митній території могла б стати важливим напрямом і механізмом стимулювання та розвитку виробничого й експортного потенціалів вітчизняних підприємств [5]. Подібна процедура широко застосовується в багатьох країнах – торговельних партнерах. Головною метою цієї митної процедури є підвищення експортного потенціалу вітчизняних виробників, оскільки застосування її дає можливість збільшити завантаження виробничих потужностей підприємств, знизити ціни на вироблену продукцію, підвищити її якість і конкурентоспроможність.

Застосування такої митної процедури сприятиме реалізації експортного потенціалу підприємств, використання імпортованих комплектуючих і компонентів у виробництві експортної продукції; підвищить її якість і конкурентоспроможність на зовнішньому ринку, а пільгові умови щодо оподаткування митом дозволять знизити витрати. Доцільно застосовувати цю митну процедуру для формування експортного потенціалу промислового підприємства шляхом закупівлі сучасного інноваційного обладнання за кордоном для формування або модернізації виробничих фондів.

Отже, реалізація цих інструментів спрямована на підвищення експортного потенціалу підприємств, але потребує систематичного кількісного аналізу і прогнозу розвитку експорту продукції, контролю за результатами та ефективністю застосовуваних заходів. Одним із інструментів митного регулювання та сприяння ЗЕД виступає використання передових форм декларування товарів [6]. Сучасні технології декларування в електронній формі дозволяють досягти економічного ефекту, що полягає у мінімізації тимчасових витрат підприємств, пов'язаних з випуском товарів, і фінансових витрат, пов'язаних зі зберіганням товарів на складах тимчасового зберігання. Нормативні складнощі свідчать про необхідність переробки нормативно-правової бази в розрахунку на бездокументальну взаємодію між учасником ЗЕД і митницею, а також іншими контрольними органами під час здійснення митних операцій.

Організаційні труднощі пов'язані з: недостатньо розвинутою мережею і пропускною спроможністю прикордонних складів тимчасового зберігання; психологічними аспектами роботи посадових осіб митних органів і підприємств-декларантів під час декларування та перевірки митної декларації в умовах відсутності паперових документів; веденням кон'юнктурної цінової політики з боку власників прикордонних складів тимчасового зберігання. Однією з проблем, що потребують розв'язання на вищому митному рівні, є необхідність перебудови системи управління ризиками відповідно до технологій інтернет-декларування.

Виникла суперечність між новими ринковими відносинами, орієнтованими на широку участь суб'єктів у світових процесах, і сучасною системою державного управління, яка постійно відстає від бурхливого перебігу економічних перетворень і фактично гальмує їх. Вирішення цієї суперечності потребує формування сучасної парадигми державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності на основі інноваційного розвитку, встановлення державно-підприємницького партнерства, становлення громадських інститутів реальної участі громадянського суспільства в державному управлінні, спрямованих на реалізацію моделі випереджального розвитку економіки і забезпечення на цій основі якісного зростання загального добробуту.

Виникнення нових і розвиток наявних державних інститутів розглядається як необхідність, яка закладає інституційні основи забезпечення певними умовами функ-

ціонування ринкової економіки, надає відносинам між державою, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та іншими учасниками господарських взаємовідносин адекватне інституційне оформлення [7]. Інституційні перетворення за своїм змістом є частиною системної трансформації українського суспільства і в цьому сенсі утворюють напрям удосконалення механізмів державного управління.

У рамках трансформації формуються і розвиваються ключові суб'єкти державного регулювання економіки, її головні дійові особи, від складу і характеру яких залежать стратегічні моделі та вектори розвитку нашої країни. Безсумнівно, зміни в чинному національному законодавстві, які відбулися останнім часом, трансформація ролі державних органів у процесі побудови сучасної моделі держави виявили коло проблем, що потребують негайного розв'язання.

Це обумовлено різноманітністю залучених у цю сферу суб'єктів та об'єктів зовнішньоекономічної політики за видами діяльності, способами їх участі у реалізації зовнішньоекономічної політики, у разі потреби – забезпечення реалізації державного управління. Велика кількість нормативно-правових документів, виданих такою розгалуженою організаційною структурою, не дозволяє точно розуміти сферу їхньої дії, поле їх перетину і взаємозв'язку, ступінь компетенції суб'єктів зовнішньоекономічної політики, ступінь відповідальності об'єктів їх застосування. У сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності утворюється ризик, який посилює недолугість заходів державного регулювання і необхідність розробки нових законодавчих і нормативних актів.

Побудова державного управління на основі концепції єдиного і комплексного підходу до розподілу функцій, повноважень і відповідальності за якість управління дозволить упорядкувати законні та підзаконні нормативно-правові акти, внести узгоджені зміни та доповнення в чинні документи. Це сприятиме розумінню нормативно-правової бази і підвищенню ефективності її застосування, а також поліпшенню функціонування механізмів державного регулювання ЗЕД.

Аналіз практики формування та реалізації зовнішньоекономічної політики виявив низку суттєвих факторів, що заважають її адаптації до нових економічних, соціально-політичних умов і міжнародних стандартів у цій сфері [8, 84]. Основним з них є обмеження ролі органів виконавчої влади в процесі формування митної політики, що суперечить загальносвітовим тенденціям. Суперечливий також перерозподіл функцій і повноважень між міністерствами і відомствами у формуванні та реалізації зовнішньоекономічної та митної політики.

Наступна проблема – це формальна участь громадянського суспільства в регуляторних процесах у сфері зовнішньоекономічної діяльності, хоча залучення різних фахівців, суб'єктів ЗЕД, громадян до розв'язання проблем реалізації зовнішньоекономічної та державної політики у сфері митної справи є додатковим резервом підвищення якості державного управління зовнішньоекономічними процесами [9]. Нині в Україні разом зі становленням її як цивілізованої, розвиненої, правової держави відбувається поступовий процес формування громадянського суспільства, який ще дуже далекий від завершення і досконалості. Для громадянського суспільства характерна система представництва інтересів різних груп суб'єктів ЗЕД у вигляді громадських організацій, які висловлюють інтереси і формулюють пріорите-

ти певних економічних груп, сприяють установленню каналів зв'язку між державою і громадянами.

Саме через участь громадських організацій у процесі формування та реалізації державної політики у сфері митної справи забезпечується участь громадськості в прийнятті рішень щодо питань формування митної політики. Це дає змогу враховувати інтереси різних категорій підприємців і громадян, створювати основи легітимності прийнятих рішень органами державної влади у сфері митно-правового регулювання зовнішньоекономічних відносин, підвищувати відповідальність громадянського суспільства за стан проблем у цій сфері [10]. Рішення цих органів мають рекомендаційний характер, хоча за умови налагодження неформальної участі в обговоренні проблемних питань і активної взаємодії між державними органами і суб'єктами ЗЕД існує можливість підвищити якість державних інститутів у плані оптимального використання державних ресурсів, обліку специфічних аспектів проблеми, виявлення суперечностей.

Особливу увагу слід приділити негативному впливові запізнення інституційних реформ; простого наслідування в побудові інститутів формам і методам командно-адміністративного управління або копіювання своєрідного інваріанта західних формаційних моделей; інституційної нестабільності, перманентної неефективної ротації в системі владних інститутів як у частині персоналій, так і щодо організаційних структур органів державного управління, які призводять до лихоманки реорганізацій у складі вищих ешелонів влади, міністерств і відомств та оперативних підрозділів, які фактично реалізують зовнішньоекономічну політику держави.

Зазначений підхід дозволяє виявити надмірно зарегульовані ситуації, прогалини в системі управління, оптимізувати систему санкцій і стимулів. Водночас зрозуміло, що за наявності будь-яких різновидів суб'єктивного лобізму в органах законодавчої та виконавчої влади, відсутності прозорості та сприйняття громадськістю справедливості дій уряду, інституційної невпорядкованості про розвиток повноцінного державного і приватного партнерства говорити рано. Нестабільність інститутів влади передається тісно переплетеному з ними і залежному від них українському бізнесу [11, 61]. Адже інституційна недосконалість державного регулювання створює хаотичність і безсистемність, провокує кримінал і корупцію, формує стійкі характерні інтереси окремих суб'єктів, специфічну ментальність суспільства з відповідними реакціями і формами соціальної активності.

Наявність комплексного закону про ЗЕД і нормативних актів, що регулюють практично всі її форми, поєднання їх з деталізованою системою нормативних актів і неформальними методами регулювання виключають “прогалини” в адміністративно-правовому забезпеченні цієї сфери. Митне регулювання ЗЕД тісно пов'язується із завданнями структурної перебудови економіки. Незважаючи на певне зниження ролі тарифного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків, митний тариф залишається важливим інструментом захисту національних виробників у переліку “чутливих” галузей [12]. Як ефективний засіб його обмеження широко застосовується система чітких технічних та інших спеціальних вимог щодо стандартів, сертифікації, інспекції якості, техніки безпеки. Ефективність державного регулювання ЗЕД забезпечується за рахунок обґрунтованої зовнішньоекономічної

стратегії з усебічним урахуванням інтересів і можливостей держави на окремих етапах її розвитку та на перспективу.

Як головне завдання зовнішньоекономічної політики проголошено активну участь держави у створенні й розвитку нового міжнародного економічного порядку. Йдеться про вироблення міжнародних правил, що сприяють глобалізації ділової активності; формування нових норм руху капіталу та іноземних інвестицій, технологій; захист прав інтелектуальної власності; гармонізації стандартів. Велике значення надається таким питанням, як посилення координації макроекономічної та валютно-фінансової політики розвинених країн, зміцнення міжнародної економічної системи, врегулювання зовнішньоторговельних дисбалансів, підтримка економіки, що розвивається.

Розвитку ЗЕД сприяє найбільша у світі за своїми масштабами диверсифікована система державного страхування торгівлі та інвестицій, що надійно забезпечує інтереси національних операторів від різного роду ризиків. Вона включає загальне страхування торгівлі, страхування валютних ризиків, експортних векселів, експортних облігацій, авансових платежів за імпорт, зарубіжних інвестицій, кредитів закордонним підприємствам. Держава має виступати також організатором системи обслуговування зовнішньоекономічних зв'язків та фінансувати цю діяльність з бюджетних коштів [13]. Ця система має розгалужений характер, охоплюючи такі сфери діяльності, як збирання й аналіз маркетингової інформації, надання інформаційно-консультаційних послуг, організація рекламно-виставкової роботи. Вона сприяє підвищенню ефективності ЗЕД, залученню до неї нових учасників.

Ефективність зовнішньоекономічного комплексу значною мірою залежить від міцності інституційних основ ЗЕД. До системи органів державного управління цією сферою належать адміністративні, координаційні та консультативні органи. Вони відіграють ключову роль у плануванні й структурній перебудові економіки в напрямі пріоритетного розвитку внутрішнього ринку, високотехнологічних і невикористаних галузей, збільшення експорту з одночасним зростанням зарубіжних інвестицій, розширенням виробництва за кордоном, створенням конкурентоспроможної інформаційної економіки, скороченням зовнішньоторговельного дисбалансу і зменшенням залежності від імпорту сировинних товарів і енергоресурсів.

Послідовність і узгодженість реалізації торгово-економічної політики значною мірою забезпечується за рахунок тісної міжвідомчої координації урядових органів [14]. Система регулювання ЗЕД відрізняється особливою взаємодією держави і бізнесу. В її основі – прийняття приватним сектором найважливіших стратегічних напрямів державної політики [15]. Така модель регулювання, що застосовує не тільки суворі адміністративні заходи і методи, але й доповнюється толерантними формами, дозволяє значно підвищити ефективність державної політики, поєднуючи її з ринковими законами.

Дуже важливо зміцнити законодавчу і нормативно-правову основу державного регулювання ЗЕД. Бажано розробити і прийняти комплексний закон про ЗЕД, підвести законодавчу базу під ті форми зовнішньоекономічних зв'язків, які ще не мають законодавчої регламентації. Позитивну роль може відіграти внесення змін і доповнень до низки важливих чинних законів, зокрема до Закону “Про державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності”, а також прискорення вироблення

міністерствами і відомствами нормативних актів, які конкретизують положення законів, указів Президента, постанов Уряду [16].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Існує нагальна потреба у формуванні загальнодержавної системи зовнішньоекономічної діяльності, що фінансується за рахунок коштів державного бюджету і керується спеціальним уповноваженим органом. Необхідна умова ефективного функціонування такої системи – створення широкої мережі інформаційно-консультативних служб. Необхідно повною мірою використовувати практику щодо захисту внутрішнього ринку [17]. Це служить, зокрема, підтвердженням того, що ефективне здійснення регульованих і контрольних функцій у сфері ЗЕД можливе лише за умови залучення всього спектра наявних у цій галузі інструментів.

Державні органи застосовують порівняно вузький набір засобів регулювання. Було б корисним використовувати весь їх арсенал, у тому числі нетарифні, адміністративні методи, що дають значний ефект. Економічні заходи, а саме фінансове сприяння, податкові пільги, – дієвий засіб мобілізації експортного потенціалу країни. Безсумнівно, інтересам експортерів відповідали б якнайшвидше вироблення і практичне використання механізмів кредитування експорту, надання державних гарантійних зобов'язань, страхування торгівлі та інвестицій від комерційних і політичних ризиків.

Ідеться в цілому про необхідність підвищення ролі держави в організації та здійсненні ЗЕД, особливо в кризові, перехідні та стабілізаційні періоди. Це означає не повернення до системи державної монополії на ЗЕД, а посилення організаційного і контрольного впливу держави. Виправдане також посилення державної участі у визначенні та реалізації цілей, пріоритетів, основних напрямів структурної політики, її тісний зв'язок із зовнішньоекономічним регулюванням.

Список використаних джерел:

1. Козырин А. Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран / Козырин А. Н. – М. : Изд-во МГИМО, 1994. – 145 с.
2. Бодров В. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління : навч. посібник / Бодров В. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 104 с.
3. Ершов А. Формирование таможенных услуг во внешнеэкономической деятельности [Электронный ресурс] / А. Ершов // Ученые записки. – 2005. – № 1 (23). – Режим доступа : http://tam-zap.ru/n_1_23_2005/Ershov.htm
4. Круглов В. Перспективы расширения отечественного экспорта готовой продукции на мировые рынки / В. Круглов // Вестник СГСЭУ. – 2010. – № 5 (34). – С. 54–56.
5. Пісьмаченко Л. М. Державна політика у сфері розвитку та використання експортного потенціалу України / Л. М. Пісьмаченко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Державне управління та місцеве самоврядування: серія “Управління”. – 2009. – Вип. 3 (9). – С. 21–29.
6. Чайка Ю. Державне регулювання структурних трансформацій економіки України [Електронний ресурс] / Ю. Чайка // Держава та регіони. Серія : “Економіка та підприємництво”. – 2013. – № 1. – С. 60–63. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drep_2013_1_14.pdf

7. Шульга М. Проблеми формування державної регіональної політики / М. Шульга // Регіональна політика України: концептуальні засади, історія, перспективи : міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 листоп. 2004 р.) / ред. кол.: М. Панчук, Ю. Римаренко, В. Яремчук ; Інститут національних відносин і політології НАН України. – К., 2006. – С. 3–9.

8. Куценко В. Соціалізація економіки – шлях до сталого розвитку та високої якості життя [Електронний ресурс] / В. Куценко, О. Гаращук // Економіка і управління. – 2011. – № 2. – С. 25–33. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ekonupr_2011_2_5.pdf

9. Осацька Ю. Державне регулювання малого підприємництва: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Ю. Осацька, Т. Корягіна, В. Табінський // Економічний простір. – 2013. – № 70. – С. 93–101. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecspro_2013_70_11.pdf

10. Корецький М. Реалізація регіональних програм демонополізації економіки та розвитку конкуренції [Електронний ресурс] / М. Корецький // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2011. – № 1. – С. 88–92. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2011.1.14.pdf

11. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Діденко. – Донецьк, 2007. – 404 с.

12. Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / за заг. ред. А. Гальчинського, С. Львовичкіна, В. Семиноженка. – К. : Нац. інститут стратег. досл., 2004. – 261 с.

13. Валевський О. Державне управління як інструмент впровадження реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. Валевський, В. Ребкало // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/avlad_2012_6_23.pdf

14. Сорока М. П. Формування стратегічних пріоритетів розвитку міжнародної економічної діяльності регіону з урахуванням впливу світових глобалізаційних процесів [Електронний ресурс] / М. П. Сорока // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2011. – № 2. – С. 183–188. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2011_2_27.pdf

15. Ivashova L. M. Problems, prospects the development of foreign and customs policy of Ukraine under European integration / L. M. Ivashova // Публічне управління та митне адміністрування. – 2015. – № 2 (13). – С. 129–135.

16. Бутник О. Законодавче регулювання державно-приватного партнерства: ризики та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / О. Бутник // Держава та регіони. Серія: “Державне управління”. – 2013. – № 3. – С. 119–123. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/drdu_2013_3_24.pdf

17. Ткачова О. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою [Електронний ресурс] / О. Ткачова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2012_2/title.html

С. Т. Полторак, кандидат педагогічних наук,
професор

**ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ
У КОНТЕКСТІ ЙОГО ВПЛИВУ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК КРАЇН**

Досліджено зарубіжний досвід у контексті впливу військово-промислового комплексу на економічний розвиток країн. Визначено провідні галузі військово-промислового комплексу, що підлягають державному управлінню. Проаналізовано особливості державного фінансування військово-промислового комплексу Сполучених Штатів Америки. Оцінено вплив військово-промислового комплексу Китаю на процеси економічного розвитку. Виділено особливості функціонування військово-промислових комплексів країн Європейського Союзу.

Ключові слова: державне управління; військово-промисловий комплекс; розвиток; державне фінансування; галузь.

Military industrial complexes of the largest world powers are important sector in economy of these states. Annually hundreds of billions dollars are spent for financing of armed forces.

Expenses on enhancement of own army was always urgent. Expenses on army take the important place in the government budget.

Respectively, public administration of military industrial complexes has significant effect on development of economy of the countries.

The purpose of the article is research of foreign experience in the context of influence of military industrial complex on economic development of the countries.

The foreign experience in the context of influence of military industrial complex on economic development of the countries is researched in the article. The leading industries of military industrial complex, subjected to public administration, are determined. The features of public financing of military industrial complex of the United States of America are analyzed. The influence of military industrial complex of China on processes of economic development of the country is estimated. The features of functioning of military industrial complexes of the countries of the European Union are marked out.

1. The leading industries of military industrial complex, which are subject to public administration, are determined: organizations customers, research institutions and design offices, production enterprises, special divisions of armed forces, international arms trade.

2. The analysis of features of public financing of military industrial complex of the United States of America allowed to come to a conclusion that the military industrial complex of this country has standard structure, however more than 35 % of budgetary funds are spent for its support that, in turn, provides the highest level of armament of the USA in the world.

© С. Т. Полторак, 2017

It is expedient to distribute the functions of advertizing activity sphere state regulation between two groups – of general and private character.

3. Impact assessment of military industrial complex of China on processes of economic development allowed to note that the military industrial complex of this country is managed by the state, promoted essential development of economy and is divided between 11 powerful corporations.

4. Allocation of features of functioning of military industrial complexes of the countries of the European Union gave the opportunity to note that they significantly differ from military industrial complexes of the USA and China that is confirmed by their preferential orientation to export and a mutual company takeover of military industrial complex.

Key words: public administration; military industrial complex; development; public financing; industry.

Постановка проблеми. Військово-промислові комплекси (далі – ВПК) найбільших світових держав є важливим сектором їхньої економіки. Щорічно на фінансування збройних сил витрачаються сотні млрд дол., а експорт/імпорт зброї та військової техніки сягає близько 200 млрд дол. США.

Витрати на вдосконалення власної армії завжди були актуальними. Видатки на армію займають важливе місце в державному бюджеті. Чим більша й сильніша армія, тим більшу вагу має держава на світовій політичній арені.

Стрімке зростання економіки на початку XX ст. призвело до масштабного військового конфлікту – Першої світової війни. Переділ світу, ініційований німецькими імперіалістами, змінив географічну карту й привів до утворення декількох десятків нових держав на європейському континенті. Відповідно, державне управління військово-промисловими комплексами суттєво впливає на розвиток економіки країн. Вищезазначене підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі питанням розвитку військово-промислових комплексів різних країн присвячено низку наукових праць таких учених, як В. М. Бегма, О. О. Свергунов, А. Ф. Кукін, В. М. Чумак та ін.

Проте недостатньо висвітленими залишаються проблеми впливу державного управління військово-промисловим комплексом на економічний розвиток країн.

Мета статті – дослідження зарубіжного досвіду в контексті впливу військово-промислового комплексу на економічний розвиток країн.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно виконати такі завдання:

- визначити провідні галузі військово-промислового комплексу, що підлягають державному управлінню;
- проаналізувати особливості державного фінансування військово-промислового комплексу Сполучених Штатів Америки;
- оцінити вплив військово-промислового комплексу Китаю на процеси економічного розвитку;
- виділити особливості функціонування військово-промислових комплексів країн Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Після Першої світової війни видатки на утримання армії й розробку нових видів зброї суттєво збільшилися. До початку Другої світової війни країни-агресори Німеччина і Японія мали милітаризовану економіку й на посилення своєї військової міцї витрачали значні приватні й державні кошти. Друга світова війна стала війною нових різновидів озброєнь, активно застосовувалися новітні танки, літаки й артилерійські системи. Перемогу союзникам у цій війні принесли не тільки стійкість і героїзм солдатів, але й розвиненіша військова промисловість.

Після завершення Другої світової війни почалася гонка озброєнь між США й СРСР. На потреби військово-промислового комплексу витрачалися мільярди доларів і рублів. Витрати на армію в СРСР досягали 15–20 % державного бюджету, а Сполучені Штати Америки витрачали на озброєння в середньому 25 % бюджетних коштів [1].

Протягом 90-х і початку 2000-х рр. основну увагу в сфері озброєнь було зосереджено на американському військово-промисловому комплексі. Країна вела активні бойові дії на Близькому Сході, її витрати на військову промисловість досягали близько 40–45 % бюджету країни. Це навіть більше, ніж у часи “холодної війни”.

Нині ринок озброєнь знову набирає обертів, тільки торгівля зброєю у 2015–2016 рр. досягла суми в 300 млрд дол. Насамперед це пов’язують зі збільшенням коштів на оборону країн Східної Європи та Азії. Така тенденція передусім вигідна країнам – експортерам зброї, тому що забезпечує суттєві грошові надходження до їхньої економіки. Основні країни-експортери – це Росія, США, Німеччина, Франція та Великобританія. В останні роки конкуренцію основним країнам-експортерам складає продукція ВПК Китаю.

До сучасного військово-промислового комплексу будь-якої держави входять:

1. Організації-замовники (як правило, це державні установи, що представляють різні військові й силові структури. Їхніми завданнями є: розміщення на виробничих підприємствах державних оборонних замовлень, переозброєння армії, затвердження серійного виробництва нових різновидів озброєнь, проведення тендерів).

2. Науково-дослідні інститути й конструкторські бюро (спеціальні організації закритого типу й підвищеної секретності, що розробляють і проектують нові різновиди озброєнь. У багатьох державах цю діяльність здійснюють приватні компанії, що працюють у секретному режимі).

3. Виробничі підприємства (фабрики, заводи, верфі, що виготовляють і випробовують різні види зброї та військової техніки).

4. Спеціальні підрозділи збройних сил (у завдання цих структур входить проведення військових випробувань, зберігання застарілої зброї й забезпечення озброєння новими зразками).

5. Міжнародна торгівля зброєю (проводиться спеціалізованою державною організацією) [2; 3].

При цьому необхідно зазначити, що державне управління військово-промисловими комплексами різних країн орієнтується на різнохарактерні напрями зазначеної діяльності.

Наразі Сполучені Штати Америки понад 50 років – лідер у витратах на озброєння. Ця держава витрачає на свій ВПК більше 35 % усіх світових витрат у цій галузі. Крім того, американські оборонні підприємства займають провідні по-

зиції у світовій військовій промисловості. З п'яти перших місць у рейтингу найбільших оборонних компаній світу, складеному американським видавництвом Defense News за 2013 р., американські виробники зайняли 4 місця.

Американський ВПК має стандартну структуру. Його основу становлять військово-промислові концерни, які за останні десятиліття перетворилися на гігантські оборонні мегакомпанії. Щорічний виторг у них вимірюється десятками мільярдів доларів.

Найбільші компанії ВПК США працюють у сфері авіабудування, суднобудування, авіапідживлення техніки. Саме вони займаються новітніми розробками для військової авіації, військово-морського флоту й ракетних систем. Проте, крім великих державних оборонних замовлень, ці компанії активно здійснюють диверсифікацію і конверсію виробництва, тобто розширюють свій асортимент і активно випускають продукцію для цивільних потреб.

Така діяльність великих оборонних холдингів стимулює розвиток усіх галузей економіки Сполучених Штатів Америки. Особливо це стосується приладобудування, електротехніки, розробок у галузі новітніх технологій, машинобудування [1].

Кількість співробітників, безпосередньо чи опосередковано задіяних у ВПК США, нараховує понад 3,2 млн осіб. Це дорівнює загальному населенню Естонії та Латвії разом взятих. Тому не дивно, що ВПК США є найбільшим у світі роботодавцем.

З огляду на вказані фактори, можна зробити висновок, що американська економіка дуже залежить від свого військово-промислового комплексу. Це пов'язано не тільки з багатомільярдними надходженнями від продажу. США змушені нарощувати обсяги випуску озброєнь для того, щоб підвищити економічне зростання і не допустити зростання рівня безробіття.

Китай має найвищі темпи зростання економіки серед найбільших світових держав. Зі зростанням економіки уряд КНР все більше витрат виділяє на потреби ВПК. Темпи росту витрат на нього також найвищі у світі.

Проте, крім безпосередніх витрат на військові потреби, не слід забувати, що військово-промисловий комплекс Китаю багато в чому посприяв розвитку економіки цієї країни.

Після завершення Другої світової війни й до початку 80-х рр. минулого століття економіка Китаю була орієнтована в основному на військові потреби. Країна володіла найбільшою у світі армією – 4 млн солдатів, мала ядерну зброю й величезну мережу оборонних підприємств, розміщених по всій країні.

Зміни відбулися після приходу до влади Ден Сяопіна, який почав проведення масштабної конверсії на оборонних підприємствах. Але, на відміну від конверсії, проведеної урядом СРСР, у китайського уряду був чіткий і поетапний план переведення мілітаризованої економіки на цивільні потреби.

Так, якщо в 1978 р. китайський ВПК випускав лише 10 % продукції цивільного призначення, то наприкінці 80-х рр. цей обсяг становив 30 %, наприкінці 90-х – 50 % і зараз військово-промисловий комплекс Китаю випускає близько 80 % продукції, призначеної для цивільних потреб. При цьому, якщо буде потреба, підприємства ВПК Китаю у разі переходу економіки на воєнний стан зможуть практично відразу збільшити рівень випуску військової продукції в 7–8 разів [2].

Підприємства військово-промислового комплексу Китаю управляються державою й поділені на 11 великих корпорацій:

- Перша корпорація авіаційної промисловості;
- Друга корпорація авіаційної промисловості;
- Корпорація ядерної промисловості;
- Корпорація з будівництва об'єктів ядерної промисловості;
- Корпорація аерокосмічної науки й техніки;
- Корпорація аерокосмічної науки й промисловості;
- Корпорація електронної науки й техніки;
- Корпорація суднобудівної промисловості;
- Корпорація важкого суднобудування;
- Північна промислова корпорація;
- Південна промислова корпорація.

Підприємства оборонної сфери КНР активно виходять на цивільні ринки. На їхню частку припадає 23 % автомобілів, що випускаються в Китаї, вони масово проводять цивільні супутники, судна, літаки, радіотехнічні прилади. Крім випуску цивільної продукції, ВПК Китаю експортує озброєння в багато країн “третього світу”, переважно в Африку [3].

Флагманами європейського ринку озброєнь є Німеччина, Франція та Великобританія. Ці країни входять у топ-5 світових експортерів зброї, їхні армії найбільш передові на континенті. Крім цих країн, великі ВПК мають Італія, Іспанія, Швеція.

ВПК Євросоюзу значною мірою відрізняється від військово-промислового комплексу США. Насамперед це пов'язано з відносною нечисленністю європейських армій. Найчисленніша армія Європи – армія Великобританії – має у своєму складі 220 тис. військовослужбовців, що майже втричі менше регулярної американської армії. А якщо до регулярних частин армії США додати резервістів і війська національної гвардії, то різниця збільшиться майже в 5 разів на користь американців.

Тому підприємства європейського ВПК працюють в основному на експорт. У середньому державні оборонні замовлення для європейських оборонних підприємств становлять близько 28 % від усієї продукції, що випускається.

Ще однією особливістю європейського ринку озброєнь є той факт, що в процесі економічного розвитку відбулося поглинання одними компаніями інших. У підсумку в більшості країн ЄС виробництвом озброєння займаються 1–2 концерни. У Франції – це Thales і Snecma, в Італії – Finmeccanica, у Великобританії – BAE Systems, у Швеції – Saab і Volvo. Виключення становить Німеччина: тут у виробництві озброєнь зайнято багато різних компаній, котрі є дочірніми підприємствами великих промислових концернів. Найвідоміші з них – Krauss-Maffei Wegmann, Rheinmetall AG та ThyssenKrupp AG.

Крім BAE Systems, європейські компанії Thales і Finmeccanica входять у топ-10 найбільших підприємств військово-промислового комплексу світу. Обіг кожної з них за 2016 р. становив близько 11 млрд дол.

Незважаючи на те, що європейські концерни не в змозі конкурувати з американськими виробниками зброї, їхня частка у світовому ринку озброєнь досить

висока. Загальний обіг європейського ВПК оцінюється приблизно в 150 млрд євро. На підприємствах працює більше 620 тис. осіб.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В результаті проведення дослідження можна дійти таких висновків.

1. Визначено провідні галузі військово-промислового комплексу, що підлягають державному управлінню: організації-замовники, науково-дослідні інститути і конструкторські бюро, виробничі підприємства, спеціальні підрозділи збройних сил, міжнародна торгівля зброєю. Підкреслено, що державне управління військово-промисловими комплексами різних країн орієнтується на різнохарактерні напрями зазначеної діяльності.

2. Аналіз особливостей державного фінансування військово-промислового комплексу Сполучених Штатів Америки дозволив дійти висновку, що військово-промисловий комплекс цієї країни має стандартну структуру, проте понад 35 % бюджетних коштів витрачається на його підтримку, що, своєю чергою, забезпечує найвищий рівень озброєності у світі.

3. Оцінювання впливу військово-промислового комплексу Китаю на процеси економічного розвитку дає змогу зазначити, що військово-промисловий комплекс цієї країни управляється державою, сприяє суттєвому розвитку економіки та поділений на потужні корпорації.

4. Виділення особливостей функціонування військово-промислових комплексів країн Європейського Союзу дало можливість зазначити, що вони суттєво відрізняються від військово-промислових комплексів США та Китаю, переважно орієнтуються на експорт і характеризуються взаємним поглинанням компаній ВПК.

Список використаних джерел:

1. Бегма В. М. Оборонно-промислові комплекси України та Росії: співробітництво, партнерство, конкуренція / Бегма В. М. – К. : НІУРВ, 1998. – 192 с.
2. Бегма В. М. Військово-технічна та оборонно-промислова політика України в сучасних умовах : аналітична доповідь / В. М. Бегма, О. О. Свергунов. – К. : НІСД, 2013. – 112 с.
3. Чумак В. М. Україна і світовий ринок озброєнь / Чумак В. М., Бегма В. М., Кукин А. Ф. – К. : НІСД, 1997. – 155 с.

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

ВІЙСЬКОВА СКЛАДОВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ МИСЛИВСЬКИМ ГОСПОДАРСТВОМ ГАЛИЧИНИ ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Проаналізовано вплив військової галузі на мисливське господарство Галичини початку ХХ ст. Зокрема, висвітлено особливості організації офіцерських мисливських товариств, їхню співпрацю з цивільними мисливськими товариствами, лобіювання інтересів військових-мисливців. Описано специфіку полювань в офіцерських мисливських товариствах. Виявлено, що на їхню організацію впливали професійні чинники, закріплені у нормативно-правових документах. Проілюстровано співпрацю в організації спільних тренувань, змагань та конкурсів із влучної стрільби. Розглянуто способи волонтерської допомоги мисливців армії перед початком Другої світової війни. Проілюстровано вплив офіцерських мисливських товариств на гуманітарну складову в організації мисливського господарства Галичини.

Ключові слова: військовий; офіцер; мисливство; полювання; товариства мисливців; Галичина.

In the article it is analyzed the influence of the military in the field of hunting farms in Galicia in early twentieth century. In particular, it is analyzed the peculiarities of the organization of officers hunting societies, their cooperation with civil hunting societies, lobbying the interests of war-hunters. It was described the features of organization the hunting of the officers hunting societies. It was revealed that their organization was influenced by professional factors which were set in legal documents. It was illustrated cooperation in organizing joint training events and competitions of marksmanship. It was described methods of volunteer hunters help to army before the Second World War. It was illustrated the impact of officer hunting organizations on the humanitarian component in organization of hunting of Galicia.

Public authorities need to use the positive historical experience of volunteer movements in Galicia aimed at increasing the national security and law and order of the state. Taking into account the professional belongings of persons when engaging in volunteer activities contributes to the motivation of those involved and improves the efficiency of their work. In particular, hunters can be used to maintain law and order in their places of permanent residence, taking into account their professional potential – the skillful possession of weapons.

Key words: military; officer; hunt; hunting; hunting societies; Galicia.

© О. Р. Проців, 2017

Постановка проблеми. На мисливство впливають різні галузі суспільного виробництва, звичаєві правила, регіональна культура тощо. Особливе значення мають суміжні галузі. Співпраця та кооперація підвищують їхню ефективність. Вивчення позитивного історичного досвіду співпраці мисливської та військової галузей дає можливість використовувати його в умовах сучасної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порушена проблематика знайшла своє відображення в періодичній пресі Австро-Угорської імперії, а саме: в журналах “Łowiec” (“Мисливець”), який виходив у Львові як друкований орган Галицького мисливського товариства з 10 січня 1878 р., “Łowiec Polski” (“Мисливець польський”), що виходив у Варшаві як орган Цісарського товариства правильного полювання Польщі з 1899 р. у газетах “Gazeta lwowska” (“Газета львівська”), “Opiekun zwierząt” (“Опікун тварин”), спеціалізованих мисливських календарях. На жаль, дана проблематика не розглядалась у сучасних дослідженнях.

Мета статті – виявити вплив професії військового на організацію публічного управління галуззю мисливського господарства. Дослідити позитивні аспекти співпраці у мисливстві й військовій галузі та можливості їх імплементації у волонтерській діяльності сьогодення.

Основним завданням дослідження є виявлення законодавчих норм, що регламентували участь військових у проведенні полювань, практики їх правозастосування, особливостей діяльності мисливських офіцерських товариств, співпраці мисливських та офіцерських товариств в організації стрілецьких конкурсів, волонтерського руху мисливців для підтримки армії.

Об’єктом дослідження стала система впливу військової складової на публічне управління галуззю мисливського господарства Галичини досліджуваного періоду.

Виклад основного матеріалу. 1 січня 1938 р. Польська мисливська спілка виступила з ініціативою збирати використані патрони (гільзи) від гладкоствольної та нарізної зброї для потреб армії. Її заклик “Використані набої – у фонд народної оборони” знайшов відгук у всій країні (рис. 1–2).

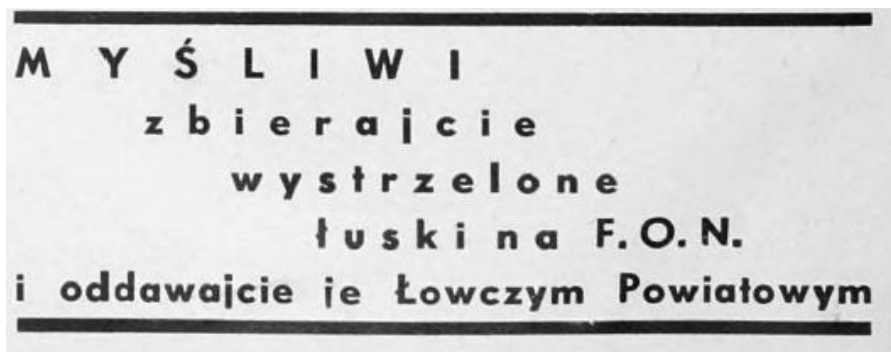


Рис. 1. Оголошення для мисливців щодо здавання гільз у фонд народної оборони

Джерело: [Ogłoszenia // Łowiec Polski. – 1931. – № 1. – S. 33].



Рис. 2. Передача мисливцем гільз у фонд народної оборони
Джерело: [1].

Метал, з якого виготовляли зброю, Польща взагалі не виробляла. Для мисливців це не спричиняло труднощів, оскільки до цього часу всі використані гільзи викидали на смітник або їх збирали хлопці з нагінки, щоб продати браконьєрам або торговцям-євреям [1, 65–67]. Останні навіть влаштували собі успішний бізнес: купували всі запропоновані гільзи, сортували відповідно до калібру і продавали. Нова гільза коштувала 15 грошів, а стріляна – лише 2–3 гроші, проте кожна містила 2 грами чистої міді. Якщо рахувати, що в середньому кожен мисливець щороку купує 200 набоїв, а мисливців у Польщі було на той час 50 тис., то вони витрачали 10 млн патронів, тобто 20 т міді [2, 216–218]. Слід додати, у довоєнній Польщі був дуже поширений стрілецький спорт, а на стрільбищах використовували дуже багато набоїв, що становило ще додаткових 50 %.

Однак східна частина Польщі, тобто наші землі, не надто активно брала участь у цій акції. Тож керівники полювань отримували від товариства інструкції, як на належному рівні організувати збирання гільз після полювання. Для цього призначали відповідального, який після кожної нагінки підходив до всіх мисливців та забирав у них гільзи [3, 56]. Польська спілка мисливських товариств організувала випуск спеціальних мішечків з написом “Фонд народної оборони”, які роздавала власникам великих мисливських господарств, куди після полювання слід було складати гільзи [4, 737]. Майор Генрик Піхета з Коломиї зобов’язував мисливців здавати використані гільзи у найближчий військовий гарнізон, про що вони отримували відповідну квитанцію. Такий механізм збирання був погоджений відповід-

ним наказом Міністерства оборони Польщі [5, 59]. Крім того, заклики до мисливців про допомогу армії лунали зі шпальт мисливської періодики. Зокрема, у газеті “Ловець польський” закликали не лише здавати гільзи на брукхт у фонд народної оборони, але й таким чином боротися з браконьєрством [6, 69]. Пропонували спеціально пошкоджувати гільзи для здавання, оскільки траплялись випадки, коли нечисті на руку військові перепродавали їх мисливцям, адже гільзу можна використовувати два–три рази [7, 323–324]. Польська спілка мисливських товариств організувала друк листівок, які вкладали у кожен пачку готових патронів, із нагадуванням здавати використані патрони у фонд народної оборони [8, 32].

Міністерство зв'язку звільнило від оплати поштової відправки з використаними гільзами у фонд народної оборони. Фактично з початку 1939 р. мисливці отримали право безкоштовно відправляти свої дари до “Фонду народної оборони”, що розташовувався за адресою: Варшава, вул. Маршалковська, 17 [9, 317]. Проте у фонд здавали кошти не лише польські мисливці. Відомо, що бельгієць Шольберг надіслав до фонду раритетну мисливську рушницю, яку в подальшому було продано на спеціалізованому аукціоні [10, 419]. Долучались до підтримки армії й діячі мистецтва. Відомі виконавці, як і сучасні українські митці, давали концерти, кошти від яких ішли у фонд оборони [11, 2], а Краківська філія літераторів вирішила, що кожен літератор має написати вірша або новелу, гонорари за які направлялись у фонд. Також літераторам було запропоновано безплатно організувати і взяти участь у літературних читаннях [12, 3].

Професіоналізм військових та мисливців виявляється у влучності стрільби. Тому політика публічного управління Другої Речі Посполитої схвалювала залучення мисливців до військової справи. Як свідчать історичні джерела, з цією метою органи державної влади організовували змагання спільно для військових та мисливців. Їхня співпраця вже траплялася й за правління Австро-Угорської імперії. У 1902 р. Стрілецьке офіцерське товариство запросило членів Галицького мисливського товариства для участі у змаганнях із влучності стрільби, які у 1902 р. відбувались у Львові 28 травня, 12 і 16 червня, 10 та 24 липня й 7 та 16 серпня [13, 134]. У 1904 р. офіцери запросили мисливців на змагання, які відбулись у Львові 23 червня, 6 та 7 липня, 4 серпня [14, 145]. З метою заохочення до участі в конкурсі з влучності стрільби офіцерське Стрілецьке товариство закупило низку нагород для учасників конкурсу [15, 138–139], серед яких були: срібний портсигар, запальничка [16, 149–150], золотий годинник “Омега”, який вручили переможцю змагань – Альберту Мнішеку [17, 166–167]. Крім планових змагань, які проводило офіцерське Стрілецьке товариство, було також організовано змагання під час проведення з'їздів Галицького мисливського товариства, зокрема під час IX з'їзду в 1905 р. [18, 161–162], X з'їзду в 1906 р. [19, 169–170; 20, 143; 21, 165–166]. Крім того, офіцерське Стрілецьке товариство знайшло фінансові можливості й нагородило переможця золотим годинником [22, 167] і бронзовою статуеткою стрільця [23, 134–135].

Окрім Львова, стрілецькі змагання відбувались і в інших містах Галичини. Зокрема, великої популярності цей вид спорту набув у Стрию, де у серпні 1923 р. пройшли показові стрільби гірської дивізії на полігоні у Завадові. Крім військових, участь брали також мисливці – члени Малопольського мисливського товариства.

ва [24, 123]. Також у Стрию 5 липня 1924 р. офіцери шостого полку піхоти змагались у стрільбі спільно з членами Малопольського мисливського товариства [25, 118]. У Жешуві військове стрілецьке товариство запросило місцевих членів Галицького мисливського товариства на стрілецькі змагання, що відбулись 1 липня 1908 р. [26, 155]. Також спільні змагання зі стрільби тривали у Львові 27–28 вересня 1924 р. [27, 172] та 30 липня 1931 р. Так, на військовому стрілецькому полігоні у Львові відбувались показові офіцерські стрільби, до участі в яких були запрошені члени Малопольського мисливського товариства [28, 2]. У травні 1928 р. у Станиславові військове командування організувало змагання зі стрільби для мисливців і військових. Звичайні учасники мали сплатити 5 злотих, військові – 1 злотий, переможець змагань отримав нагороду Станиславівського воєводи [29, 156].

Громадськість Галичини вразила ганебна поведінка офіцерів Краківського гарнізону під час проведення змагань із влучності стрільби. Так, 25 лютого 1892 р. на місцевому стрільбищі офіцери змагались у влучності не по мішенях, а по живих тваринах. Для цього вони випустили птахів, котів, собак і навіть свійську свиню. До своєї злочинної діяльності вони залучили навіть місцевих підлітків, які за гроші для них виловлювали бродячих котів або й викрадали домашніх у власників [30, 47].

Парадоксально, але тренування зі стрільби мало також негативні наслідки для мисливства, оскільки для полігонів необхідні великі площі. Так, у 1925 р. для змагань зі стрільби у Долинському повіті військові на площі 10 тис. га запланували організувати військовий полігон. Ці дії викликали бурхливе обурення мисливської спільноти на шпальтах газети “Ловець”. Адже територія, яку в статті з провокаційною назвою “Найкращі мисливські угіддя Прикарпаття незабаром зникнуть!?” називають мисливським анклавом, мала чудові умови для розведення дичини, тут за одне лише полювання добували по декілька десятків диких кабанів [31, 104–105].

Крім вправ на стрільбищі, військові не оминали можливості змагатись у стрілецькій майстерності й у полюванні на дичину. Про це свідчать численні офіцерські мисливські товариства, які існували у міжвоєнний період. Історичні джерела повідомляють, що мисливці-військові брали активну участь у громадському житті мисливців. 1922 р. у Перемишлі організовано “Офіцерський мисливський клуб” [32, 124]. Військові клуби намагались не лише впливати на органи влади для лобіювання інтересів мисливства, але й об’єднували військових мисливців з метою проведення полювань. Офіцерський мисливський клуб у 1929 р. було прийнято асоційованим членом Малопольського мисливського товариства, яке провадило свою діяльність у Галичині [33, 78]. Офіцери, крім активної участі у громадському житті мисливців, надавали їм посильну допомогу. Так, 27 лютого 1927 р. у Львові в залі офіцерського казино відбулось мисливське віче Малопольського мисливського товариства, на якому були присутні 150 осіб. Серед них – багато генералів та полковників [34]. Крім того, офіцерський мисливський клуб у Львові запрошував до членства 10 мисливців з військових (рис. 1) Зазначалося, що прерогативу вступу до нього мають діючі офіцери, офіцери запасу та військові пенсіонери. Членство в організації давало право полювання на мисливських угіддях, які орендував клуб [35, 129].

За підтримки старости Самбірського повіту в 1930 р. у повіті організовано офіцерське мисливське товариство [36, 287]. З метою організації полювання для

членів товариства йому було надано в користування мисливські угіддя на території села Бісковичі [37, 90; 38, 84].

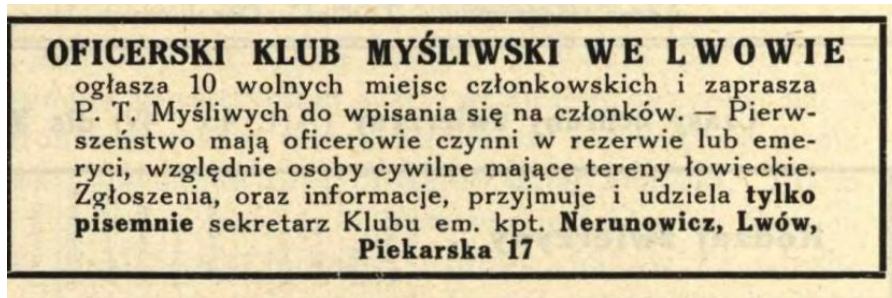


Рис. 1. Оголошення з газети про запрошення військових до мисливського клубу в м. Львів [35, 129]

Відомо, що на території Галичини аналогічні товариства діяли у містах Городок [39, 83], Дембиці, товариства були виключно офіцери [40, 146]. На території Другої Речі Посполитої офіцерські товариства діяли також у Великопольському воєводстві – “Спілка офіцерів резерву західних земель” [41, 132], у Гданську, офіцерське товариство нараховувало 15 членів [42, 90], діяло воно також у Варшаві [43, 101–105].

З тогочасних повідомлень у пресі видно, що запрошені мисливці становили від 1/6 до половини від усіх, хто брав участь у полюванні. Помічено, що найчастіше гостями ставали офіцери. Адже через специфіку воєнної служби, пов’язаної із частою зміною місця проживання, їм важко було стати членами мисливського товариства та брати участь у його роботі [44, 5].

Після Першої світової війни у Білянах під Краковом було організовано курси з навчання мисливських та лісових охоронців з інвалідів війни. У 1916 р. – випущено перших 26 кандидатів [45, 60–61]. Цей факт підтверджує, що професія військового найбільш споріднена з галуззю мисливства.

Офіцери сприяли культурному розвитку мисливства. Зокрема, у Перемишлі в офіцерському казино під керівництвом капітана Владислава Кобилянського діяла офіцерська мисливська бібліотека, в якій із 4497 книг 88 були присвячені мисливській тематиці. Малопольське мисливське товариство закликала наслідувати вчинок капітана Кобилянського [46, 126].

Специфіка військової служби відобразилась і в нормативно-правовому забезпеченні. Так, мисливці – офіцери армії, поліції й прикордонники, які були членами Польської спілки мисливських товариств, не підлягали його третейському (товариському) суду. Мисливські проступки та конфлікти за участю офіцерів розглядали військові товариські суди [47, 146–147]. У разі порушення правил полювання офіцери-мисливці несли відповідальність не лише перед кримінальним та цивільним законодавством, але й перед товариським судом честі [48, 297].

За два роки до Другої світової війни у Берліні було організовано виставку трофеїв, на яку з дозволу місцевої комендатури і військового керівництва мали право

їхати діючі офіцери та офіцери запасу [49, 182]. Під час окупації на Волині 1916–1918 рр. дозволялось індивідуальне полювання офіцерам у формі [50, 248–249].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, встановлено, що на території Другої Речі Посполитої існувала велика кількість офіцерсько-військових мисливських товариств, діяльність яких відрізнялась від цивільних мисливських товариств і мала специфічний характер, що базувалось на закритості військової галузі. Виявлено, що для військових мисливців проведення полювання, групування у громадські мисливські організації мали свою специфіку та регламентувались окремими нормативно-правовими актами. Встановлено, що військова галузь значно впливала на організацію мисливства Галичини у гуманітарній сфері, що виявлялось в організації спільних із цивільними мисливцями конкурсів на влучність стрільби, спеціалізованих бібліотек.

Органам державної влади сучасної України слід було б використати позитивний історичний досвід волонтерських рухів Галичини, спрямованих на підвищення національної безпеки та правопорядку в державі. Врахування професійної належності осіб у залученні до волонтерської діяльності сприяє вмотивованості залучених та покращує ефективність їхньої роботи. Зокрема, мисливців можна використовувати для підтримки правопорядку в місцях постійного проживання, враховуючи їхній професійний потенціал – вправне володіння зброєю. Дослідження людського потенціалу у сфері мисливства та особливостей державного регулювання його розвитку з урахуванням потреб військового часу може стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Проців О. Р. Модернізація системи державного управління волонтерським рухом: історичний досвід мисливських організацій у Галичині / О. Р. Проців // Модернізація системи державного управління: теорія і практика : матер. наук.-практ. міжнар. конф. (9 жовтня 2015 р., Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпінцева. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2015. – С. 65–67.
2. Kalendarz myśliwski na 1939 rok. – Warszawa : Polski związek Stowarzyszeń łowieckich, 1939. – S. 216–218.
3. Złom myśliwski na F. O. N. // Łowiec. – 1939. – № 17–18. – S. 56.
4. Ku uwadze pp. właścicieli łowisk i prowadzących polowania // Łowiec Polski. – 1938. – № 36. – S. 737.
5. Zbiórka łomu myśliwskiego na F. O. N. // Łowiec. – 1938. – № 8. – S. 59.
6. Echa artykułu “złom myśliwski na F. O. N.” // Łowiec Polski. – 1938. – № 4. – S. 69.
7. Zabiello Władysław oddawajmy łuski na fundusz obrony narodowej // Łowiec Polski. – 1938. – № 16. – S. 323–324.
8. Zbiórka na F. O. N. // Łowiec Polski. – 1939. – № 1. – S. 32.
9. Składajmy dary na F. O. N. // Łowiec Polski. – 1939. – № 10. – S. 317.
10. Dar przemysłowca belgijskiego na fundusz obrony narodowej w polsce // Łowiec Polski. – 1939. – № 13. – S. 419.
11. Artyści lwowa na F. O. N // Gazeta lwowska. – 1939. – № 86. – S. 2.
12. Literaci krakowscy na F. O. N. // Gazeta lwowska. – 1939. – № 99. – S. 3.

13. Zaproszenie // Łowiec. – 1902. – № 11. – S. 134.
14. Zaproszenie // Łowiec. – 1904. – № 12. – S. 145.
15. Regulamin popisowego strzelania uczestników Zjazdu łowieckiego, urządzonego przez galicyjskie Towarzystwo łowieckie w dniu 30, czerwca 1902 o godzinie 3, po południu na strzelnicy wojskowej // Łowiec. – 1902. – № 12. – S. 138–139.
16. Na strzelnicy // Łowiec. – 1904. – № 13. – S. 149–150.
17. Na strzelnicy // Łowiec. – 1905. – № 14. – S. 166–167.
18. Zjazd łowiecki // Łowiec. – 1905. – № 14. – S. 161–162.
19. Zjazd łowiecki // Łowiec. – 1906. – № 14. – S. 169–170.
20. Na strzelnicy // Łowiec. – 1906. – № 11. – S. 143.
21. Zjazd łowiecki // Łowiec. – 1906. – № 14. – S. 165–166.
22. Na strzelnicy // Łowiec. – 1907. – № 14. – S. 167.
23. Na strzelnicy // Łowiec. – 1908. – № 12. – S. 134–135.
24. Popisowe strzelanie w Stryju. // Łowiec. – 1923. – № 8. – S. 123.
25. Drugie premiowe strzelanie w Stryju // Łowiec. – 1924. – № 8. – S. 118.
26. Program i regulamin Jubileuszowego Strzelania Premiowego urządzonego przez towarzystwo myśliwych w Rzeszowie w dniu 1, lipca 1908., punktualnie o godzinie 1-ej po południu, na strzelnicy wojskowej // Łowiec. – 1908. – № 13. – S. 155.
27. Sprawozdanie z popisowego strzelania w Jarosławiu // Łowiec. – 1924. – № 11. – S. 172.
28. Ogłoszenia // Łowiec. – 1921. – № 3. – S. 2.
29. Wielkie zawody strzeleckie w Stanisławowie // Łowiec. – 1928. – № 10. – S. 156.
30. Sprawy towarzystwa // Opiekun zwierząt. – 1892. – № 3. – S. 47.
31. Najpiękniejsze z podkarpackich łowiectw miałyby zniknąć z powierzchni ziemi!?? // Łowiec. – 1925. – № 7. – S. 104–105.
32. Korespondencje // Łowiec. – 1924. – № 10. – S. 124.
33. Sprawy towarzystwa sprawozdanie z posiedzenia Wydziału M.T.I. w dniu 11 lutego 1929 r. // Łowiec. – 1929. – № 5. – S. 78.
34. Wiec myśliwych // Łowiec. – 1927. – № 3. – S. 35.
35. Ogłoszenia // Łowiec. – 1931. – № 9. – S. 129.
36. Z życia myśliwskiego w Samborze // Łowiec. – 1932. – № 22. – S. 287.
37. Sambor, dnia 19 marca 1937. Lisy na terenie pow. samborskiego w roku 1936 // Łowiec. – 1937. – № 6. – S. 90.
38. Korespondencje Sambor, dnia 3 marca 1937. Sprawozdanie z wyniku polowań w powiecie samborskim za rok 1936 // Łowiec. – 1937. – № 5. – S. 84.
39. Gródek Jagielloński, w kwietniu 1934 r. Sprawozdanie delegata // Łowiec. – 1934. – № 10. – S. 83.
40. Sprawozdanie myśliwskie // Łowiec. – 1938. – № 15–16. – S. 146.
41. Otwarcie I. Wystawy Sportowej we Lwowie // Łowiec. – 1927. – № 7. – S. 132.
42. Z Polskiego Związku Stow. Łowieckich // Łowiec. – 1935. – № 8. – S. 90.
43. Sprawozdanie z obrad walnego zgromadzenia i XXV zjazdu Małopolskiego towarzystwa łowieckiego odbytego dnia 16 czerwca 1926 we Lwowie w sali posiedzeń towarzystwa gospodarczego przy ul. Kopernika 20 // Łowiec. – 1926. – № 7. – S. 101–105.

44. Проців О. Р. Як організовували полювання для гостей у Галичині кінця XIX– початку XX ст. / О. Проців // Всеукраїнський журнал “Лісовий вісник”. – 2015. – № 5/44. – С. 5.
45. Kurs dla straży leśnej i łowieckiej // Łowiec. – 1917. – № 7–8. – S. 60–61.
46. Oficerska biblioteka myśliwska w Przemyślu // Łowiec. – 1928. – № 8. – S. 126.
47. Z Polskiego Związku Stow. Łowieckich Protokół z posiedzenia Wydziału Wykopawczego z dnia 9 lipca 1934 r. // Łowiec. – 1934. – № 17–18. – S. 146–147.
48. Przyczynek do rez. Rozkazu Komendy wojskowej // Łowiec. – 1928. – № 19. – S. 297.
49. Wycieczki na Międzynarodową Wystawę Łowiecką w Berlinie // Łowiec. – 1937. – № 12. – S. 182.
50. Okupacyjne prawo łowieckie // Łowiec. – 1933. – № 21. – S. 248–249.



УДК 339.543:330.131.7

С. В. Тимошенко, кандидат технічних наук,
доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування Університету
митної справи та фінансів

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМИ КОМПЛАЄНС-КОНТРОЛЮ ДЛЯ ПІДТРИМКИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

Розглянуто питання походження системи комплаєнс-контролю, визначено поняття “комплаєнс-контроль” і його використання у світовій практиці. Наведено аналіз співвідношення між управлінням ризиками, стратегією вимірювання дотримання вимог митного законодавства та управлінням дотриманням вимог митного законодавства. Запропоновано впровадити комплаєнс-контроль діяльності митних органів з метою запобігання репутаційним, правовим та операційним ризикам для забезпечення цілісності митної системи.

Ключові слова: *ризик; комплаєнс; комплаєнс-ризик; дискреційні повноваження; управління ризиками; стратегія вимірювання дотримання; управління дотриманням на основі ризиків.*

The article deals with the origin of the system of compliance control are considered, defines the concept of “compliance control” and its use in world practice. The purpose of the study is to analyze the holistic approach to modern management of compliance with the requirements of customs legislation on the basis of risk management.

An analysis of the relationship between risk management, a strategy for measuring compliance with customs legislation and managing compliance with customs legislation is presented. It is proposed to introduce a compliance control of the activities of customs

© С. В. Тимошенко, 2017

authorities in order to prevent reputational, legal and operational risks to ensure the integrity of the customs system.

Key words: risk; compliance; compliance risk; discretionary powers; risk management; compliance measurement strategy; risk based compliance management.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації світової фінансової системи, розвитку ринкової економіки, зростання учасників зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД) з’являється об’єктивна необхідність в управлінні дотриманням вимогам митного законодавства з метою досягнення оптимальних рівнів як сприяння ЗЕД, так і здійснення митного контролю. Водночас будь-яке управлінське рішення завжди пов’язано з певним ризиком, тобто з імовірністю настання після прийняття певного управлінського рішення або вигоди, або збитку.

Невизначеність у розвитку подій, які настануть у майбутньому, і неможливість точного їх передбачення перетворює ризик на невід’ємний елемент управлінського рішення. Проте ризику можна уникнути, не здійснюючи при цьому необдуманих дій.

Управління ризиками (risk management) визнається ключовим елементом у досягненні поставлених перед митними органами цілей, воно стало невід’ємною частиною програми митного контролю в сучасних митних адміністраціях.

Митна служба України застосовує методи управління ризиками під час митного контролю та оформлення з 2005 р. Однак будь-яка система має розвиватись. І для подальшого розвитку системи управління ризиками в митній системі України ключовим є підвищення культури управління ризиками, розуміння сучасної “філософії” управління ризиками в митній справі.

Сучасні митні адміністрації прагнуть до розумного і справедливого балансу між забезпеченням дотримання вимог митного законодавства, мінімізацією збоїв законної торгівлі, витратами законної торгівлі та публічністю дій митних адміністрацій. З цією метою активно застосовується сучасне управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (modern risk based compliance management).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін “комплаєнс” новий для українського бізнесу. Низка авторів вважає, що комплаєнс – це вид професійної діяльності переважно в банківській сфері, спрямований на забезпечення спроможності банку функціонувати відповідно до визначених стандартів, правил поведінки та управління конфліктами інтересів.

Згідно з “Методичними рекомендаціями щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України”, дотримання вимог законодавства та внутрішніх процедур (комплаєнс) – це необхідність знати, розуміти і дотримуватись усіх вимог законодавства України, нормативів, положень і правил, внутрішньої політики, стандартів і кодексів з питань діяльності банку [1].

Своєю чергою, комплаєнс-ризиками вважаються ризики юридичних санкцій, фінансових збитків або втрати репутації внаслідок невиконання банком вимог законодавства України, нормативно-правових актів, внутрішніх положень і правил, а також стандартів саморегульованих організацій, що застосовуються до банківської діяльності.

Водночас існує міжнародний досвід застосування комплаєнс у таких сферах, як запобігання відмиванню грошей і боротьба із фінансовими злочинами, банківська справа, митне та податкове законодавство тощо.

Незважаючи на значні напрацювання щодо проблематики управління в митній справі (І. Бережнюк, А. Войцещук, Є. Гармаш, О. Гребельник, Ю. Кунєв, Б. Литовченко, Л. Пісьмаченко, Т. Тоцька та ін.), застосування системи управління ризиками на основі стратегії вимірювання дотримання вимог митного законодавства потребує окремого дослідження. Зокрема, в Україні цю проблему досліджували А. Брендас, В. Булана, С. Демченко, П. Пашко та ін. Накопичено також практичний досвід застосування систем управління ризиками в митних адміністраціях багатьох країн.

Однак існує потреба комплексного вивчення шляхів розвитку системи комплаєнс у митній системі України. Для цього необхідне дослідження сучасного стану митної справи, вивчення світової практики комплаєнс і тенденцій розуміння та застосування цього інструменту в митних адміністраціях країн світу. Актуальність обраної теми полягає в необхідності впровадження комплаєнс-контролю в діяльність митних органів з метою мінімізації комплаєнс-ризиків, у тому числі дискреційних повноважень посадових осіб митних органів, визначених для здійснення митних формальностей за результатами застосування системи управління ризиками.

Мета статті – аналіз цілісного підходу до сучасного управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (modern risk based compliance management).

Предметом дослідження є співвідношення між управлінням ризиками (risk management), стратегією вимірювання дотримання вимог митного законодавства (compliance measurement strategy) та управлінням дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management).

Виклад основного матеріалу. Термін “комплаєнс” запозичений з англійської мови. В Оксфордському словнику англійської мови дається таке визначення даного поняття: дотримання – це дія згідно із запитом або вказівкою, покора (compliance is an action in accordance with a request or command, obedience).

Згідно з визначенням Міжнародної асоціації з дотримання (International Compliance Association – ICA), комплаєнс – це здатність діяти згідно з порядком, правилами або вимогами [2].

В Україні поняття “комплаєнс” з’явилося з розвитком великих іноземних компаній на внутрішньому ринку, де ця функція є важливим елементом – регулятором діяльності компаній. Метою комплаєнс є зведення до мінімуму ризику залучення організації до подій, які можуть спричинити не тільки фінансові втрати, але й утрату довіри з боку суспільства в особі регулівних органів, інвесторів, партнерів, акціонерів, клієнтів.

Усі комплаєнс-ризиків можна розділити на три групи. Першу групу становить репутаційний ризик, що включає в себе опублікування негативної інформації в засобах масової інформації про організацію, її працівників, органи управління. Друга група включає в себе правовий ризик, який полягає в недотриманні посадовими особами законодавства та, як наслідок, – подальшому їх переслідуванні з боку право-

охоронних органів. Третя група – це операційний ризик, який полягає в порушенні працівниками внутрішніх нормативних документів, у результаті чого організація зазнає збитків.

Прикладом управління всіма трьома групами комплаєнс ризиків є Програма вимірювання дотримання торгових норм (The Trade Compliance Measurement program – TCM), за допомогою якої Митниця та Прикордонна Охорона США (CBP) вимірює ризик у сферах торгівлі, дотримання законів і збирання доходів. Відповідно до Закону про митну модернізацію (Mod Act), який є частиною Закону щодо виконання Північноамериканської угоди про вільну торгівлю (North American Free Trade Agreement – NAFTA), CBP уповноважена подавати щорічний звіт про стан торговельного дотримання. Щоб забезпечити об'єктивний статус дотримання торгових норм, CBP спирається на програму TCM на щорічній основі з 1995 р.

Програма TCM також є ключовим показником ефективності, який використовується для визначення ефективності роботи внутрішніх важелів управління CBP, оскільки вони пов'язані із забезпеченням дотримання законів і правил [3].

Основна складність застосування системи комплаєнс полягає в тому, що необхідно розібратися в різниці між управлінням ризиками (risk management), стратегією вимірювання дотримання вимог митного законодавства (a compliance measurement strategy) та управлінням дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management).

На думку дослідниці митної справи В. Буланої [4], щоб зрозуміти роль, яка відводиться системі управління ризиками (risk management) в сучасній світовій практиці митного адміністрування, слід розглядати це питання ширше, а саме в контексті побудови системи управління дотриманням вимог митного законодавства, що базується на управлінні ризиками (risk based compliance management) [5].

Сучасне управління дотриманням на основі ризиків (risk based compliance management) відбувається у декількох ключових напрямках. Вони можуть бути в цілому згруповані в чотири основні категорії – національне законодавство, адміністрування, управління ризиками та технологічні рамки, прийняті митними органами. В сукупності ці чотири категорії являють собою ключові детермінанти, що визначають спосіб прискорення транскордонних потоків та можливість здійснення митного контролю за такими потоками [5].

На думку автора, такий підхід потребує дотримання вимог митного законодавства не тільки з боку суб'єкта господарювання, але й контрольного органу – митниці. Недотримання вищезазначених ключових детермінант дає можливість посадовій особі митного органу, призначеній для здійснення митних формальностей, обирати свій варіант рішення відповідно до власних міркувань, не обмежуючись чітко визначеним варіантом рішення для конкретної ситуації. Такі дії підпадають під визначення дискреційних повноважень. Згідно з визначенням дискреційних повноважень, обмежувальним фактором у прийнятті рішення посадовою особою митного органу є закон і справедливість. Однак не слід нехтувати тим фактом, що власник дискреційних повноважень у прийнятті рішення має змогу приймати рішення на власний розсуд, формально не порушуючи закон, порядок адміністру-

вання та технологію управління ризиками, внаслідок чого буде прийнято неправильне рішення. Прикладом дискреційних повноважень у реалізації заходів з управління ризиками під час митного контролю та оформлення є окремі положення розділу VII Порядку здійснення аналізу й оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [6].

Цілісний підхід до управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management) установлено Стандартними правилами 6.2 та 6.5 Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (далі – Конвенція) [7; 8]. Однак слід звернути увагу на два аспекти: неточність офіційного перекладу Стандартного правила 6.5 Конвенції українською мовою і зміст поняття “стратегія вимірювання відповідності для підтримки системи управління ризиками” (compliance measurement strategy) в розумінні Конвенції.

Що стосується перекладу Стандартного правила 6.5, то слід зазначити, що формулювання “митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства” – використовується тільки в українському тексті Конвенції, який не є автентичним. Таким чином, обов’язок дотримання перекладається тільки на суб’єкта ЗЕД. Згідно зі ст. 20 Конвенції, офіційними мовами є англійська та французька. Депозитарій виконав також автентичні переклади тексту Конвенції арабською, іспанською, португальською та російською мовами, які розміщені на сайті Всесвітньої митної організації: <http://www.wcoomd.org>.

Формулювання, яке в українському перекладі наведено як “митна служба приймає стратегію, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства”, в оригінальних текстах Конвенції має інше значення. Так, в англійській версії це положення звучить як “The Customs shall adopt a compliance measurement strategy to support risk management”, а автентичний переклад Конвенції російською мовою подає це положення як “таможенная служба принимает стратегию оценки степени соответствия системы управления рисками”. Дослівний переклад Стандартного правила 6.5. Конвенції українською мовою, на думку автора, виглядає так: “митна служба приймає стратегію вимірювання дотримання для підтримки системи управління ризиками”. Очевидно, що формулювання “стратегія вимірювання дотримання для підтримки системи управління ризиками”, на відміну від формулювання “стратегія, яка базується на системі засобів оцінки імовірності недотримання законодавства”, охоплює ширше коло правовідносин, в яке включається і комплаєнс-контроль за дискреційними повноваженнями посадової особи митного органу. Тут слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону про міжнародні договори, офіційний переклад міжнародних договорів, учасником яких є Україна, виконує Міністерство закордонних справ.

Що стосується змісту поняття “стратегія вимірювання дотримання для підтримки системи управління ризиками” в розумінні Конвенції, то слід зазначити, що у преамбулі Конвенції одним із принципів спрощення і гармонізації митних процедур визначається затвердження такого сучасного методу роботи, як система управління ризиками (risk management). Зауважимо, що в офіційному перекладі українською мовою поняття “risk management” наводиться як “аналіз ризиків” [8], а не як за-

гальноприйняте “управління ризиками” [7]. Відповідно до визначення у п. а) ст. 1 гл. 1 Конвенції, поняття “Стандартне правило” – це положення, застосування якого визнається необхідним для досягнення гармонізації та спрощення митних правил і процедур. Відповідно до ст. 2 гл. 2 Конвенції, “кожна з Договірних Сторін бере на себе зобов’язання... дотримуватися... Стандартних правил”. Згідно зі змістом Стандартного правила 6.5, митна служба приймає стратегію вимірювання відповідності для підтримки системи управління ризиками (The Customs shall adopt a compliance measurement strategy to support risk management). Таким чином, виходячи зі змісту положень Конвенції, митна служба, по-перше, визнає такий сучасний метод роботи, як управління ризиками (risk management), по-друге, для підтримки (to support) управління ризиками (risk management) митна служба приймає стратегію вимірювання дотримання вимог митного законодавства (compliance measurement strategy), по-третє, управління дотриманням вимог митного законодавства на основі ризиків (risk based compliance management) потребує дотримання вимог законодавства не тільки з боку суб’єкта господарювання, але й контрольного органу – митниці.

За результатами дослідження встановлено, що управління ризиками (risk management) – складова частина стратегії вимірювання дотримання (compliance measurement strategy), яка, своєю чергою є складовою частиною управління дотриманням на основі ризиків (risk based compliance management).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Управління дотриманням на основі ризиків (risk based compliance management) потребує дотримання вимог митного законодавства не тільки з боку суб’єкта господарювання, але й контрольного органу – митниці.

Необхідність застосування комплаєнс-контролю в митній системі обумовлюється його надійністю в зниженні, запобіганні та виявленні ризиків, які можуть завдати шкоди діяльності митної системи в цілому. Крім того, комплаєнс-контроль дозволяє полегшити взаємодію з внутрішніми та міжнародними контрагентами митної системи. Це пов’язано з тим, що у формуванні міжнародних партнерських відносин обов’язкова наявність внутрішніх локальних стандартів організації щодо комплаєнс-контролю, які мають відповідати провідним світовим стандартам.

Таким чином, актуальним є завдання розробки і впровадження основних принципів комплаєнс-контролю з метою забезпечення балансу між сприянням торгівлі та здійсненням контролю над нею, виявлення, мінімізації та усунення можливих комплаєнс-ризиків для успішної діяльності й цілісності митної системи.

Список використаних джерел:

1. Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України [Електронний ресурс] : постанова Правління Національного банку України від 28.03.2007 р. № 98. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07>
2. What is Compliance? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.int-comp.org/careers/a-career-in-compliance/what-is-compliance>

3. Trade Compliance Measurement (TCM) Program Overview. U.S. Customs and Border Protection [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.cbp.gov/trade/trade-community/outreach-programs/trade-compliance/compliance-measure>

4. Булана В. В. Управління ризиками в митній справі: сучасне бачення / В. В. Булана // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2012. – № 1 (6). – С. 160–169.

5. Customs Risk Management Compendium [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/risk-management-compendium.aspx>

6. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>

7. International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures (as amended) (done at Kyoto on 18 May 1973, amended on 26 June 1999) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wcoomd.org/KyotoNew/Content/content.html>

8. Кіотська конвенція (офіційний переклад). Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_643

О. В. Березовська, аспірантка Університету
митної справи та фінансів України

ВПЛИВ ТАРИФНОЇ КВОТИ НА ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ТОВАРІВ)

На основі порівняльного аналізу зовнішньоторговельних відносин України з іншими країнами в статті досліджено рівень захисту і конкурентоспроможності окремих видів товарів за допомогою тарифної квоти. Проаналізовано механізм державного адміністрування тарифної квоти та стан використання її обсягів українськими виробниками. Розглянуто динаміку змін експортних потоків та перспективи подальшої співпраці України з країнами ЄС.

Ключові слова: державне адміністрування; зовнішня торгівля; митно-тарифне регулювання; нетарифне регулювання; тарифна квота; митний тариф; мито.

Based on comparative analysis of foreign trade of Ukraine with other countries in the article explores the level of protection and the competitiveness of certain types of goods through tariff quotas. The arrangement of administration of the tariff quotas and the condition of its using by Ukrainian producers are analyzed. The dynamics of changes of export and perspectives of further cooperation of Ukraine with EU are considered.

It is determined that the implementation of the customs policy of Ukraine through the tariff quota mechanism makes it more flexible and effective in the current conditions. Thus, its use for such a product as sugar provides a sufficient level of its protection against imported analogues, while providing access to the domestic market in those volumes that are necessary for balancing the market, the revival of competition, etc.

Analyzing volumes of foreign trade flows between Ukraine and the countries of the Association Agreement with the EU, it can be noted the special effect of the tariff quota on their redistribution. On the one hand, foreign trade is stimulated with in certain limits, economic activity is intensifying, competition is increasing, on the other the protection of domestic producers is provided. In general, the tariff quota is preferential, since the mechanism for its administration, both for import and export of Ukraine, is quite simple and transparent. And the export of certain domestic products outside the tariff quota indicates their competitiveness on EU markets and then on-prohibitive nature of customs duties, which could be the subject of further research.

Key words: state administration; international trade; customs tariff regulation; non-tariff regulation; tariff quotas; customs tariff; customs duty.

Постановка проблеми. В умовах розвитку зовнішньоекономічних відносин держави все більшого значення набуває необхідність налагодження ефективної системи державного регулювання зовнішньої торгівлі. За таких умов особливої актуаль-

© О. В. Березовська, 2017

ності набуває необхідність аналізу ефективності використання інструментів митно-тарифного регулювання зовнішньої торгівлі. Адже саме митно-тарифне регулювання як метод цінового регулювання зовнішньої торгівлі має забезпечувати баланс внутрішнього та зовнішнього ринків, обсягів виробництва і споживання [1, 215]. В основу митного тарифу регулювання зовнішньоторговельних операцій покладено митний тариф, який визначено Законом України “Про митний тариф України”. Крім того, порядок нарахування та сплати мита регулюється низкою нормативно-законодавчих актів, серед яких найбільш вагомими митний та податковий кодекси України, міжнародні договори та дво- або багатосторонні угоди про зовнішньоторговельні відносини. У цих документах зазначаються конкретні умови встановлення митного тарифу і тарифних пільг (преференцій) для країни або ж для окремих груп товарів. Тарифна квота – це один з інструментів надання тарифних квот, який ще досить обережно використовується в нашій країні й потребує прискіпливого дослідження процесів та результатів його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти митного регулювання зовнішньоторговельних відносин України висвітлено в дослідженнях вітчизняних науковців, зокрема в працях П. В. Пашка, І. Г. Бережнюка, Л. М. Івашової, О. П. Борисенко, О. П. Гребельника та ін. Також деякі аспекти використання тарифної квоти, її вплив на зовнішню торгівлю та механізм її адміністрування було розглянуто в працях зарубіжних учених, таких як Ж.-К. Бюро, С. Танжерманн, А. Метьюс, К. Ларош-Дюпра, Р. Джоерін та ін. Водночас роль тарифної квоти як інструмента митного регулювання зовнішньої торгівлі України ще недостатньо визначено та потребує більш поглибленого аналізу.

Мета статті – дослідження впливу тарифної квоти на експортно-імпортні операції України, а саме аналіз рівня захисту внутрішнього ринку, з одного боку, та конкурентоспроможності окремих видів товарів продовольчої групи в рамках тарифної квоти – з іншого.

Виклад основного матеріалу. Тарифна квота є особливим інструментом митного регулювання зовнішньої торгівлі, за допомогою якого країна отримує преференційний доступ до ринків збуту інших країн. Сутність її полягає у використанні двох ставок мита: нижчої, якщо протягом певного періоду часу експорт або імпорт не перевищує визначених кількісних чи вартісних меж, та вищої ставки мита у разі перевищення наданих квотою обсягів. Даний підхід робить цей інструмент митного регулювання надзвичайно важливим для економічної співпраці між країнами. Оскільки використання митно-тарифного інструментарію загалом захищає вітчизняних виробників від значної кількості імпорту, то тарифна квота водночас дає можливість доступу на ринок окремих імпортованих товарів у визначених квотою межах за зниженими ставками. Як наслідок, це сприяє формуванню справедливих ринкових цін, пожвавлює конкурентну боротьбу, активізує зовнішньоекономічні зв'язки між країнами тощо.

Практика використання тарифної квоти як інструмента державного регулювання зовнішньої торгівлі в Україні ще досить незначна порівняно з іншими країнами, зокрема країнами ЄС. Зі вступом України до СОТ тарифна квота застосову-

валась тільки для однієї товарної підпозиції УКТ ЗЕД (1701 11 – цукор-сирець без додання ароматичних добавок або барвників з тростини), в межах якої нараховується ввізне мито на рівні 2 %, а в разі перевищення визначених квотою обсягів – 50 %. Щорічні обсяги цієї квоти було закріплено Законом України “Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини” від 30.11.2006 р. № 404 на рівні 260 тис. т з 1 січня року [2], наступного за роком вступу України до СОТ. Протягом двох років після вступу до СОТ розмір тарифної квоти збільшувався на 3 % щорічно до досягнення рівня 267 800 т.

З початку практики використання тарифної квоти в Україні трансформувался також механізм її адміністрування та розподілення квоти між країнами. У 2009–2010 рр. 80 % квоти надавалося країнам-постачальникам, країнам-експортерам цукру в Україну у 2001, 2003, 2004 рр., а решта була зарезервована за новими постачальниками. З 2011 р. ринок України став відкритим у межах квоти для країн СОТ, що розширило можливості вибору партнерів відповідно до коливань світової кон’юнктури імпортерам. Нині обсяги тарифної квоти використовуються за принципом “перший прийшов – перший обслуговується”, що значно спростило наявний механізм, зробивши його прозорим і відкритим.

З моменту підписання Україною Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), відбулось розширення видів товарів, за якими до імпорту з даних країн застосовується тарифна квота. Зокрема, м’ясо свинини, м’ясо птиці та напівфабрикати з м’яса птиці, цукор, за якими ставки мита в межах тарифної квоти перебувають на рівні 0 %, а поза її межами в групі товарів “м’ясо” коливаються в розмірі від 5 до 15 %, у групі товарів “цукор” становлять 50 %.

Слід зазначити, що ставка мита для цукру найвища не тільки в групі продовольчих товарів, але й загалом у Митному тарифі України. Дана ситуація зумовлена чутливістю даного товару до коливань світової кон’юнктури та необхідністю забезпечення високого рівня його захисту від імпорту, оскільки цукор вітчизняного виробництва дорожчим за пропозиції цукру на світовому ринку, особливо порівняно із цукром із тростини.

Останні декілька років у світі спостерігається тенденція до зниження ціни на солодкий продукт, тому з кожним роком вітчизняним виробникам цукру все складніше витримати конкуренцію з боку світових аналогів. І навіть висока ставка мита вже не забезпечує надійного захисту від імпорту через значну різницю в співвідношенні внутрішньої та світової цін. Така ситуація зумовила у 2016 р. значні потоки імпорту цукру з Бразилії, яка загалом є нетто-експортером цукру у світі, і, як наслідок, зменшення внутрішніх цін в Україні (рис. 1).

Нині в рамках Угоди частка цукру, яка може бути ввезена в межах тарифної квоти, становить менше 2 % від розміру внутрішнього споживання цукру, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України “Про державне регулювання виробництва цукру та цукрових буряків у період з 1 вересня 2017 року до 1 вересня 2018 року” від 18.01.2017 р. № 22 на рівні 1640 тис. т [3].

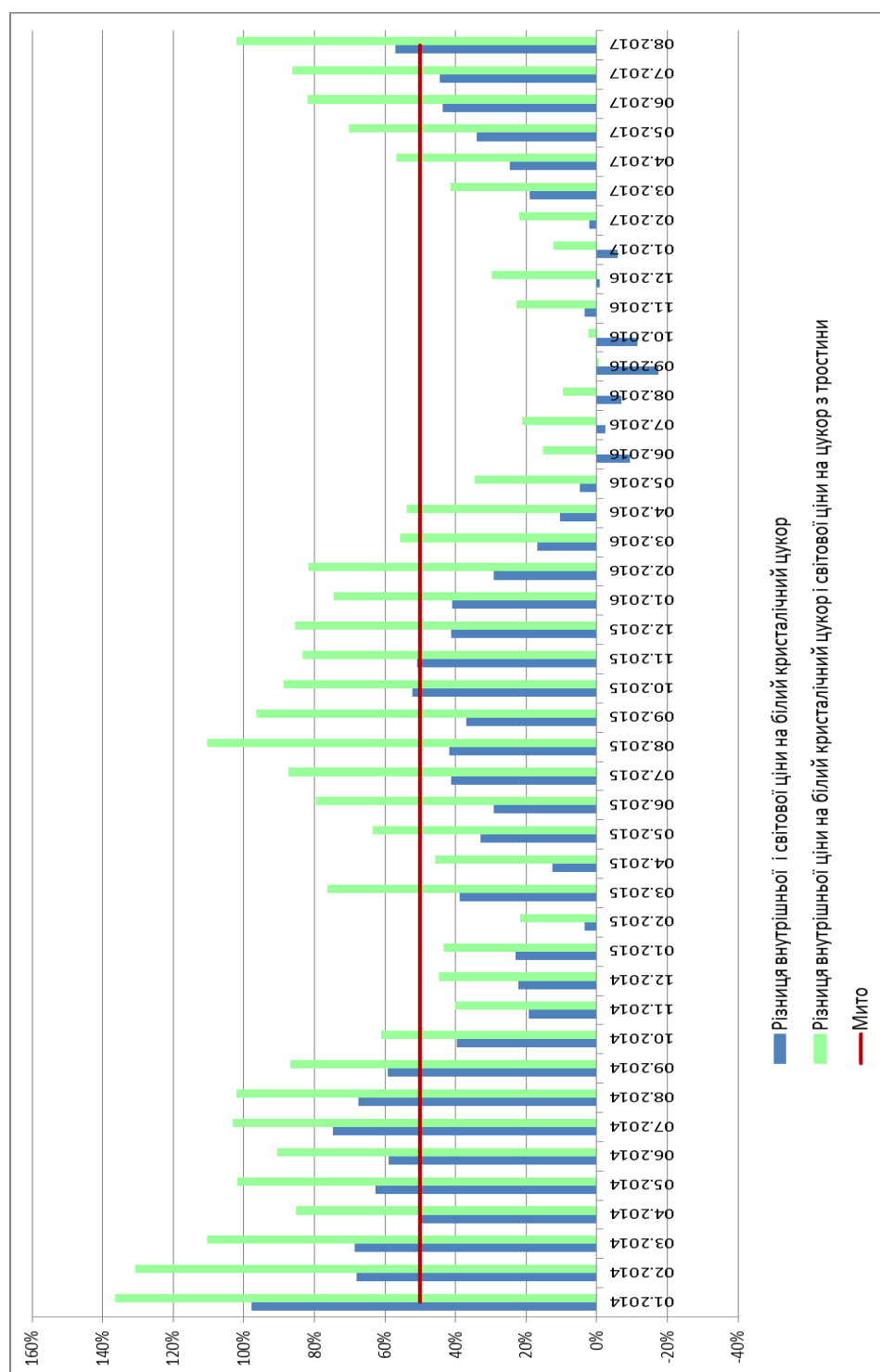


Рис. 1. Динаміка різниці ринкових цін на цукор (2014–2017 рр.)
Джерело: розраховано та побудовано автором за даними [4–6].

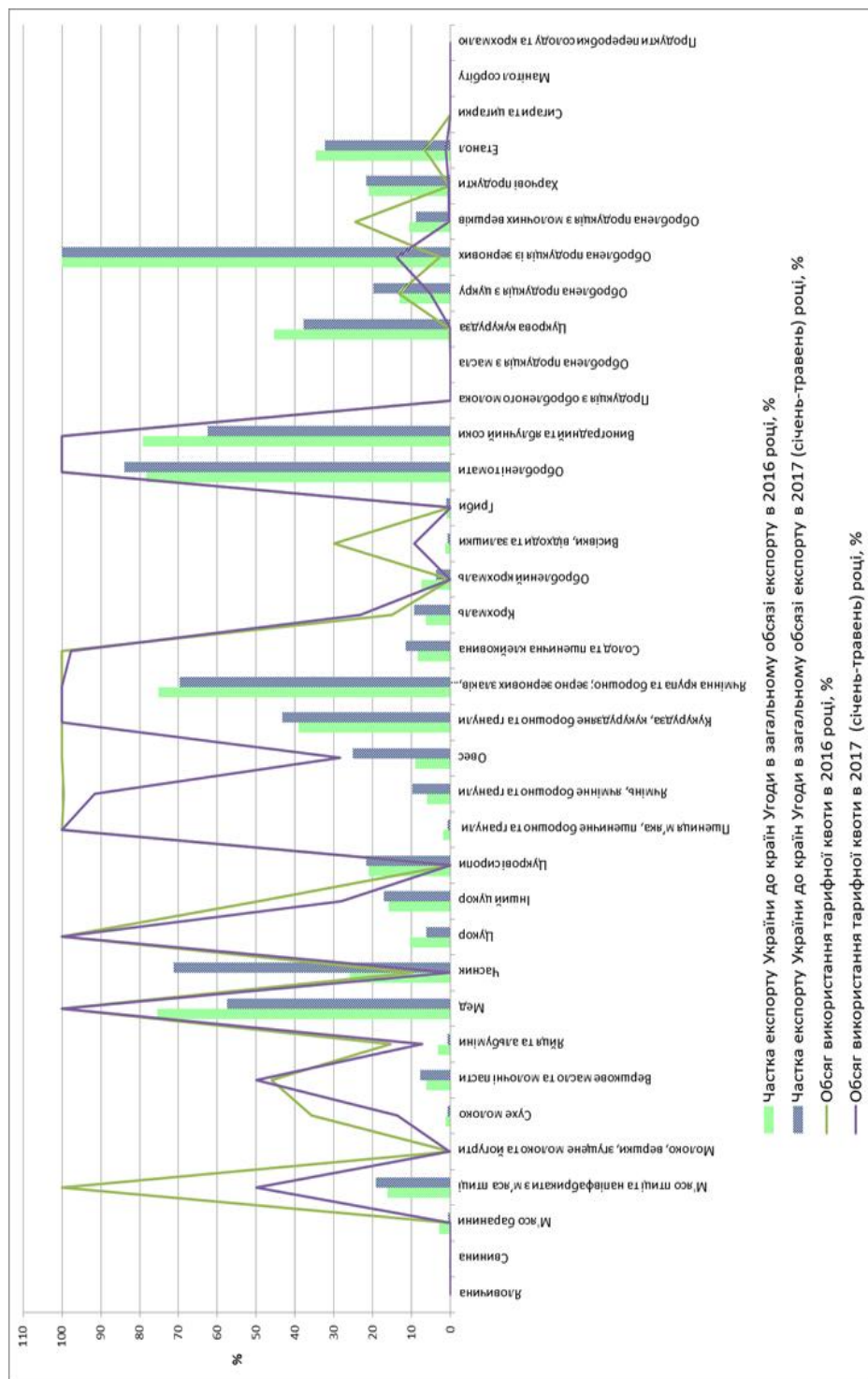


Рис. 2. Динаміка питомої ваги експорту товарів до країн ЄС у загальному обсязі експорту України та стану використання тарифних квот (2016–2017 рр.)
Джерело: розраховано та побудовано автором за даними [7; 8].

Україна в рамках Угоди отримала можливість експортувати до країн Угоди продукцію з 36 позицій за нульовими ставками мита, що створило сприятливі умови для вітчизняних виробників. Серед зазначених товарів у розмірі 20 070 т на рік надано тарифну квоту для цукру з України, яка була повністю вичерпана вже з перших місяців 2016, 2017 рр. Основний потік експорту припав на цукор за кодом УКТ ЗЕД 1701990000, де найбільшими імпортерами стали Греція, Румунія, Великобританія, Польща тощо. Зазначимо, що із вичерпанням обсягів тарифної квоти експорт до країн Угоди не припинився. Причиною такої ситуації є регулівна політика ЄС, що зумовлює підвищення цін на цукор порівняно зі світовими, роблячи вигідним його експорт для українських виробників. Водночас частка експорту до країн Угоди в загальному експорті України цукру незначна, першість залишається за країнами Азії та Африки.

Зауважимо, що адміністрування тарифних квот з боку країн Угоди здійснюється за двома принципами, зокрема: “перший прийшов – перший обслуговується” та імпортного ліцензування. Цей механізм не створює додаткових перепон для потоків української продукції, що видно з обсягів експорту України до даних країн. Так, у 2016 р. за принципом імпортних ліцензій було використано тарифну квоту за такими видами товарів, як м’ясо птиці та напівфабрикати з м’яса птиці; пшениця м’яка, пшеничне борошно та гранули; кукурудза, кукурудзяне борошно та гранули.

Загалом Україна використала повністю тарифну квоту за 10 видами товарів у 2016 р. та за 7 – у першій половині 2017 р. Також необхідно зауважити, що за преференційними товарами експорт до країн Угоди не зупинився після заповнення квоти, що свідчить про те, що мито поза межами тарифної квоти не має заборонного характеру для українського експорту

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Реалізація митної політики України через механізм тарифної квоти робить її гнучкішою та ефективнішою в сучасних умовах. Так, її використання для такого продукту, як цукор, забезпечує достатній рівень його захисту від імпортних аналогів, водночас надаючи можливість їх доступу на вітчизняний ринок в обсягах, необхідних для збалансування ринку, пожвавлення конкуренції тощо.

Аналізуючи обсяги зовнішньоторговельних потоків між Україною та країнами Угоди, можна зазначити особливий вплив тарифної квоти на їх перерозподіл. З одного боку, стимулюється зовнішня торгівля у визначених межах, пожвавлюється економічна активність, збільшується конкуренція тощо, з іншого – забезпечується захист вітчизняних виробників. Загалом тарифна квота має преференційний характер, оскільки механізм її адміністрування як для імпорту, так і для експорту України досить простий і транспарентний. А експорт окремих товарів вітчизняного виробництва поза межами тарифної квоти свідчить про їх конкурентоспроможність на ринках країн ЄС та незаборонний характер мит, що може бути предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Пісьмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л. М. Пісьмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366 с.

2. Про встановлення тарифної квоти на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини [Електронний ресурс] : Закон України від 30.11.2006 р. № 404. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/404-16>

3. Про державне регулювання виробництва цукру та цукрових буряків у період з 1 вересня 2017 р. до 1 вересня 2018 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 № 22. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22-2017-%D0%BF>

4. London Sugar Futures – (LSU) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <https://www.investing.com/commodities/london-sugar>

5. Sugar Futures [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <https://www.bloomberg.com/quote/SB1:COM>

6. Средние закупочные цены по Украине на сахар (EXW) [Электронный ресурс] : Інформаційно-аналітичний центр з питань аграрного та хімічного бізнесу “Агро Перспектива” // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.agroperspectiva.com/ru/price3>

7. Використання тарифних квот в рамках ПВЗВТ [Електронний ресурс] : Міністерство економічного розвитку і торгівлі України // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=88a81b50-fce9-4087-937d-685c8b9fabde&title=VikoristanniaTarifnikhKvotVRamkakhPvzvvt>

8. Експорт-імпорт окремих видів товарів за країнами світу [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України // Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/zd/e_iovt/arh_iovt2017.htm



УДК 329.78(477)

Р. С. Савранський, аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНИЙ СТАН ПРИПАРТІЙНИХ МОЛОДІЖНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ЇХНЯ РОЛЬ У РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ УКРАЇНИ

Розкрито сучасний стан припартійних молодіжних організацій. Показано вплив і важливість припартійних молодіжних організацій для політичних партій.

Сформульовано розуміння сучасного стану дає можливість по-новому поглянути на проблематику розвитку припартійних молодіжних організацій, окреслити шляхи подальших досліджень за даною тематикою та розкрити сутність припартійних молодіжних організацій як елементу політичних партій.

Ключові слова: держава; молодь; молодіжні організації; політичні партії; регіони.

For the stable functioning of a political party needed a developed system of wing organizations, one of this organization is youth wing. Understanding of current state of

© Р. С. Савранський, 2017

youth wing organizations is an important basis for understanding the ways and methods of development of political parties in Ukraine. In Ukraine in contrast to other countries, the issue of development and analysis of current state of youth wing organizations were not given enough attention, existing research and publications provide just statistical information or superficial understanding of the current state of youth wing organizations. In this article, summarized existing sources and based on own research, by author have been formulated current state of youth wing organizations, shown the influence and importance of youth wing organizations for political parties. These formulated understanding of the current state of youth wing organizations give a possibility to take a fresh look on the problems of development of youth wing organizations, outline the ways of further researches on this subject and reveal the essence of youth organizations as part of political parties.

Key words: state; youth; youth organizations; political parties; regions.

Постановка проблеми. На сучасному етапі існування України важливу роль відіграє розвиток політичних партій. В умовах фінансової та соціальних криз, а також воєнної агресії стабільність політичної системи критично необхідна для функціонування та подальшого існування держави. Одним із питань забезпечення стабільного розвитку політичних партій є питання розвитку припартійних молодіжних організацій як системи залучення молодих лідерів до політичних партій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню ролі та місця припартійних молодіжних організацій в Україні не було присвячено окремих ґрунтовних досліджень, проте ці питання висвітлювались у контексті розвитку молодіжних організацій в Україні та їхньої участі у політичних процесах. Дану тематику вивчали багато видатних українських учених, серед яких В. Головенько, К. Захаренко, М. Кербаль, В. Кулік, В. Ребкало, О. Корнієвський, В. Якушик, К. Плоский, А. Пловинець та ін.

Для чіткого розуміння ролі й місця припартійних молодіжних організацій у розвитку політичних партій необхідно дати визначення базовим термінам і механізмам розвитку структури припартійних молодіжних організацій.

Виклад основного матеріалу. Для стабільного функціонування політичної партії необхідна розвинена система припартійних організацій, однією з яких є припартійна молодіжна організація. Розуміння сучасного стану припартійних молодіжних організацій – важливий базис для пошуку шляхів і методів розвитку політичних партій в Україні. На відміну від зарубіжних країн, в Україні питанням дослідження розвитку й аналізу стану припартійних молодіжних організацій не було достатньо приділено уваги, наявні дослідження та публікації дають поверхове чи статистичне уявлення про стан припартійних молодіжних організацій.

О. Лісовець так визначає термін “припартійна молодіжна організація”: це об’єднання, створене за ініціативи та підтримки певної політичної партії, що охоплює молодь зі спільними ідейно-політичними переконаннями і сприяє реалізації її наукового, творчого, громадсько-політичного, організаційного потенціалу, створенню умов для організованого дозвілля та спілкування [1].

У зарубіжній літературі термін “припартійна молодіжна організація” використовується у значенні “молодіжне крило політичної партії”.

Сучасна молодь є суспільно диференційованою соціально-демографічною спільнотою, якій притаманні специфічні фізіологічні, соціально-психологічні, теоретико-пізнавальні, культурно-освітні та інші властивості, що характеризують її біосоціальне дозрівання як самовираження внутрішніх сутнісних сил і соціальних якостей [2]. Також слід зазначити, що розвиток потужної припартійної молодіжної організації є одним з елементів залучення молоді до політичної діяльності та політики в цілому [3]. З іншого боку, припартійні молодіжні організації мають величезний організаційний, кадровий та мобілізаційний потенціал для здійснення політичної діяльності й досягнення мети політичної партії [4].

Молодіжне крило політичної партії – це вбудована в структуру, автономна чи незалежна від політичної партії організація, що працює на партнерських засадах із політичною партією та створена з метою підтримки політичної партії на період передвиборчої і виборчих кампаній з боку членів або прихильників політичної партії, що за віковою категорією належать до молоді [5].

Важливу роль у розвитку припартійних молодіжних організацій відіграють механізми пошуку організаційної структури, серед яких можна визначити такі:

1. Ініціювання та забезпечення “дорослими” організаціями діяльності молодіжних організацій (філій, фракцій, секцій, платформ, крил), які за своїм статусом є партійним підрозділом або у практичній діяльності чітко орієнтуються на програмні ідеологічні засади партії, реалізацію партійних статутних цілей і завдань, зберігаючи водночас автономний статус у розв’язанні проблем “внутрішнього життя”. Умовно цей тип молодіжних громадських організацій належить до “патронажно-клієнтальних” об’єднань, громадянську позицію яких в ідеалі мав би визначати “однаковий метод міркування і діяння”.

2. Орієнтація політичних партій, рухів на “полегшений варіант” поширення партійного впливу на масову молодіжну аудиторію, соціальні, професійні категорії молоді та її об’єднання з метою залучення нових кадрів, що не потребує додаткових фінансів, матеріальних витрат на утримання молодіжних функціонерів та апарату молодіжних припартійних структур. Ця партійна настанова реалізується передусім у площині ініціювання політичними партіями, рухами процесу творення та підтримки діяльності ідейно близьких до них молодіжних об’єднань. Умовно їх визначають як формально позапартійні молодіжні громадські організації.

3. Об’єднання молоді та інших членів партії в єдине ціле. Партійна молодіжна політика політичних об’єднань передбачає два основні напрями: ідейний вишкіл молодих партійців і залучення нових представників молодого покоління до організації шляхом проведення громадсько-політичних, культурних, історико-просвітницьких та інших заходів [6].

До основних функцій, які виконують припартійні молодіжні організації, можна зарахувати агітацію та мобілізацію молодіжного електорату під час виборчих кампаній, організацію дозвілля та спілкування, створення умов для гармонійного розвитку і проведення навчання для своїх членів.

Нині в Україні активно діють такі припартійні молодіжні організації: “Солідарна молодь”, “Батьківщина молода”, “Молодь демократичного альянсу”, “Студентська свобода”, що є сателітами відповідних політичних партій. Інші політичні пар-

тії або ще не встигли створити власні припартійні молодіжні організації, або в їхні стратегічні плани не входить створення та розвиток таких організацій.

Аналізуючи сучасний стан розвитку припартійних молодіжних організацій в Україні, можна виділити такі чинники, що негативно впливають на стабільний розвиток припартійних молодіжних організацій.

1. Відсутність розуміння у керівників політичних партій ролі молодіжних організацій.

2. Небажання створювати реальні “кар’єрні ліфти” і просувати молодь у політику.

3. Відсутність системного підходу з боку політичних партій до роботи з припартійними молодіжними організаціями.

На роль припартійних молодіжних організацій у розвитку політичних партій має значний вплив рівень взаємодії між партією та припартійною організацією, що виражається у механізмах самої взаємодії та принципах участі припартійної молодіжної організації у виборчому та нормотворчому процесах.

Взаємодія припартійної молодіжної організації з політичною партією характеризує її правила та принципи. Сутність цієї характеристики полягає в розумінні місця і ролі припартійної молодіжної організації в комунікації з політичною партією. Наявність материнської партії для припартійної молодіжної організації обов’язкова, а наявність припартійної молодіжної організації для політичної партії не обов’язкова, – виходячи з цього можна зрозуміти важливість відносин з материнською партією. Залежно від механізму розвитку організаційної структури кожна припартійна молодіжна організація будує власні відносини з материнською партією. Від того, наскільки якісно та глибоко побудовані ці відносини, залежить ефективність функціонування як припартійної молодіжної організації, так і політичної партії.

На відносини з материнською партією впливає низка факторів: рівень залежності припартійної молодіжної організації від материнської партії; історія створення політичної партії та припартійної молодіжної організації; рівень політичних лідерів у керівництві припартійної молодіжної організації та материнської партії; ступінь залучення членів припартійної молодіжної організації до виконавчих структур материнської партії, особистісні відносини між керівництвом і членами припартійної молодіжної організації та материнської партії. Найяскравішим вираженням відносин з материнською партією є спроможність припартійної молодіжної організації публічно виражати свою незгоду з діями материнської партії.

Незалежно від факторів, які впливають на відносини між припартійною молодіжною організацією та материнською партією, сталим залишається їхній спільний ідеологічний базис, а саме: цінності, політична ідеологія та погляд на проблеми суспільства. Саме через це відносини з материнською партією завжди реалізуються в напрямі досягнення спільної мети.

Участь у виборчих кампаніях, так само як і нормотворча діяльність, показує дієздатність припартійної молодіжної організації. Сутність участі у виборчих кампаніях полягає в тому, як саме організована робота припартійної молодіжної організації у період виборчих кампаній. Виборча кампанія передбачає певні правила, принципи та механізми взаємодії припартійної молодіжної організації з материн-

ською партією на період такої кампанії, незалежно від того, чи бере участь у виборах припартійна молодіжна організація як окремий суб'єкт, чи діє у складі материнської партії. Саме участь у виборчих кампаніях є підставою для більшості політичних партій створювати власні “молодіжні крила”, тому під час виборчих кампаній відбувається найглибша та всеосяжна співпраця між припартійною молодіжною організацією та материнською партією.

Залежно від обраного механізму розвитку організаційної структури припартійної молодіжної організації її участь у виборчих кампаніях може складатися з мобілізації електорату, висування кандидатів, організації роботи штабів, забезпечення ресурсами волонтерів та агітаторів, створення комунікативних та агітаційних платформ, платформ для просування власних політик тощо. Важливість участі у виборчих кампаніях також полягає в тому, що вони допомагають акцептуватися припартійній молодіжній організації у політичному середовищі та сприяють політичному просуванню лідерів організації, що є важливим чинником внутрішньо-організаційної мотивації.

Нормотворча діяльність припартійної молодіжної організації визначає дієздатність останньої, її участь або спроможність до участі у нормотворчій діяльності. Сутність цієї характеристики полягає у можливості припартійної молодіжної організації розв'язувати поточні проблеми суспільства, впливати на політичну ситуацію та визначати шляхи розвитку держави як на місцевому, так і на національному рівнях.

У даному випадку нормотворча діяльність передбачає три складові.

1. Формування позицій, стратегій, візій у процесі розробки нових політик щодо минулих, теперішніх чи майбутніх проблем суспільства, формування загального бачення розвитку держави.

2. Формування позицій та стратегій у процесі здійснення політичної діяльності для просування власних політик.

3. Вираження розроблених політик у вигляді нормативних документів і лобювання прийняття їх як законодавчих чи нормативних актів.

Залежно від організаційної структури і типу відносин з материнською партією, розробка політик відбувається у взаємодії між прийнятою ідеологією припартійної молодіжної організації, політичною платформою материнської партії, політичною кон'юнктурою та наявними проблемами у суспільстві.

Участь припартійної молодіжної організації або спроможність до участі у нормотворчій діяльності залежить від наявності професійних кадрів, потужності й розгалуженості припартійної молодіжної організації та її “політичної ваги”. За цією характеристикою можна визначити “зрілість” припартійної молодіжної організації.

Проте основна проблема розвитку припартійних молодіжних організацій виходить із самої сутності таких організацій, а саме значної залежності від політичних партій. Щойно політична партія припиняє своє існування, відповідно і припартійна молодіжна організація зникає чи переходить в іншу організаційну форму.

У період з 2005 до 2015 рр. припинили своє існування “Молоді регіони”, “Молодіжний союз Наша Україна”, “Молода пора”, “Молодь” “Фронт змін”, “Союз аграрної молоді”, “Український молодіжний собор”, “Ленінська комуністична спілка молоді України”. В результаті об'єднання партій “Молодий народний рух” приєд-

нався до “Молодої Батьківщини”. Після численних трансформацій на базі “Народно-демократичної ліги молоді” утворилася політична партія “Республіка”.

На жаль, така динаміка не свідчить про перспективи стабільного розвитку припартійних молодіжних організацій, особливо якщо порівнювати їх з історією розвитку найбільших європейських припартійних молодіжних організацій, а саме німецькою “Junge Union” (1947), британською “Young Conservatives” (1906) та нідерландською “Christen-Democratische Jongeren Appèl” (1981).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Сучасні політичні партії не використовують потенціал припартійних молодіжних організацій, слабо інтегрують їх до центрів прийняття внутрішньопартійних рішень, тим самим ігноруючи думку молодіжних лідерів і ще більше відштовхуючи молодь від політичних процесів. Як результат, роль припартійних молодіжних організацій в Україні залишається доволі незначною, що не сприяє забезпеченню стабільного розвитку політичної системи України.

Список використаних джерел:

1. Лісовець О. В. Теорія і методика роботи з дитячими та молодіжними організаціями України : навч. посібник / Лісовець О. В. – К. : Академія, 2011. – 256 с. – (Серія “Альма-матер”).
2. Політичне лідерство : навч. посібник / авт. кол. ; за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко. – К. : НАДУ, 2013. – 300 с.
3. Enhancing Youth Political Participation throughout the Electoral Cycle, United Nations Development Programme, 2013.
4. How to build a youth wing, Danish Institute for Parties and Democracy, 2012.
5. Young conservatives, young socialists and the great youth abstention: youth participation and nonparticipation in political parties. matthew lamb : a thesis submitted to the University of Birmingham for the degree of DOCTOR OF PHILOSOPHY / Department of Political Science and International Studies The University of Birmingham. – September, 2002.
6. Корнієвський О. А. Молодіжний рух та політичні об’єднання в сучасній Україні / О. А. Корнієвський, В. М. Якушик. – К. : Київ. братство, 1997. – 130 с.

Шановні автори!

Просимо враховувати такі вимоги до рукописів статей і порядку їх подання до друку.

1. Приймаються статті, 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 (українською 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 напрямі.

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.