

Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 2 (17)

*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 № 5 від 01.12.2017 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, І. В. Орищій,

А. П. Самойленко, В. В. Малашевич

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 № 16.

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 29.12.2017. 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

Негрич О. М. Теоретичні основи розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні	7
Миколаєць А. П. Еволюція наукових теорій розвитку взаємовідносин держави та громадянського суспільства	12
Миколаєць І. В. Методи державного регулювання надання медичних послуг та управління якістю	17

Механізми державного управління

Базарко І. М., Медвецька Т. В. Державне управління майном і земельними ресурсами в сучасних умовах децентралізації влади в Україні	22
Бондаренко А. І. Механізми державного регулювання якісного забезпечення ефективності фінансової безпеки економіки	29
Братко Б. Е. Фактори впливу на механізми державного регулювання ціни на ринку житлової нерухомості	34
Бурик З. М. Принципи забезпечення сталого розвитку держави	40
Datsii O. I. Business forecasting as a financial mechanism of budgeting	46
Дубовик А. В. Сутність ринку нерухомості як об'єкта державного регулювання та підходи до аналізу його розвитку	53
Євсюков О. П. Концептуальні засади формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки України	59
Кропівницька М. Е. Природа раннього втручання в контексті державного управління сферою прав дитини крізь призму теорії та законодавства	64
Левченко Н. М., Плеханов Д. О. Механізм відшкодування вартості лікарських засобів (реімбурсації) за урядовою програмою “Доступні ліки”	70
Набока С. І. Нові підходи до поліпшення організації доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів державної влади	80
Нонік В. В. Основні чинники та шляхи детінізації економіки України: державно-управлінський аспект	91
Парубчак І. О., Ярошович В. І. Актуальні проблеми державного регулювання соціалізації студентської молоді: соціально-політичний аспект	102
Розум Г. М. Формування механізмів державного управління інноваційним розвитком регіону: світовий досвід	110
Сіренко Р. Р. Державна політика ефективного управління системою фізичної культури та масового спорту в Україні	116
Федорчак В. В. Удосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій	121
Черкаська В. В. Вплив методів державного регулювання на ефективність ринкових механізмів розвитку аграрного сектора економіки країни	125

Державна служба: теорії та кращі практики

Ботвінов Р. Г. Статусні характеристики посадових осіб публічної служби особливого призначення	131
Дегтяр О. А., Непомнящий О. М. Сутність і структура кадрового потенціалу системи державної служби	137
Лесников О. О. Реформа публічної адміністрації: електронна демократія	143
Марценюк О. О. Інваріантна структура компетентності державного службовця як суб'єкта професійної діяльності	147

Регіональне управління та місцеве самоврядування

Гаврилюк А. М. Кролевецьке переборне ткацтво – елемент нематеріальної культурної спадщини: синергетична взаємодія владних структур в умовах децентралізації	153
Datsii N. V. Forming a complex system for supporting of development of territorial communities	159
Зінченко Г. К. Організація публічного управління на регіональному рівні: європейський досвід для України	165
Качний О. С. Зарубіжний досвід формування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів	170

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

Адамчук О. В., Петров В. М., Дмитренко О. М. Державна прикордонна служба України як суб'єкт забезпечення внутрішньої безпеки держави	175
Бутова О. Ю. Інститут уповноваженого митного оператора як механізм спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності	181
Квеліашвілі І. М. Передумови трансформації національної митної справи	186
Кийда Л. І. Удосконалення системи митного контролю товарів і особистих речей під час перетину громадянами митного кордону	195
Ковальов В. Г. Система забезпечення транспортної безпеки: теоретична інтерпретація	204

Сторінка молодого науковця

Андрушко А. П. Імплементация іноземного досвіду здійснення митного постаудиту в Україні: проблеми та перспективи	214
Аршиннікова А. В. Підходи до оцінювання рівня корупції	220
Якименко С. В. Інновації в державному управлінні: категоріально-методологічний аспект	228

CONTENTS

Theory and history of state administration

- Nehrych O. M.** Theoretical foundations of the development of the system of providing administrative services in Ukraine7
- Mikolaiets A. P.** Evolution of scientific theories of the development of relations between the state and civil society12
- Mikolaiets I. V.** State regulation methods for providing medical services and quality management17

Mechanisms of state administration

- Bazarko I. M., Medvetska T. V.** State management of property and land resources in the current conditions of the power decentralization in Ukraine22
- Bondarenko A. I.** Mechanisms of state regulation of quality assurance efficiency of financial security of the economy29
- Bratko B. E.** Factors of influence on mechanisms of state regulation prices in the market of housing real estate34
- Buryk Z. M.** Principles for promoting sustainable state development40
- Datsii O. I.** Business forecasting as a financial mechanism of budgeting46
- Dubovyk A. V.** Satisfaction of the real estate market as a government regulation object and approaches to analysis of its development53
- Yevssiukov O. P.** Conceptual grounds of formation of the mechanisms of public administration in the sphere of social and economic security of Ukraine59
- Kropivnytska M. E.** Nature of early expression in the context of public administration of child rights sphere through of the principles of theory and legislation64
- Levchenko N. M., Plekhanov D. O.** Mechanism of refundation of the value of medicinal products (reimbursement) by the government program “Accommodation medicines”70
- Naboka S. I.** New approaches of improving access to electronic informational resources of state’s power bodies80
- Nonik V. V.** Main factors and ways of deatinization of the economy of Ukraine: public-management aspect91
- Parubchak I. O., Yaroshovych V. I.** Actual problems of government regulation of socialization of student youth: socio-political aspect 102
- Rozum H. N.** World experience of formation of mechanisms of public administration innovative development of region110
- Sirenko R. R.** State policy of effective management of the system of physical culture and mass sports in Ukraine116
- Fedorchak V. V.** Improvement of state policy in the sphere of protection of population and territories from risks of emergencies121
- Cherkaska V. V.** Influence of methods of state regulation on the efficiency of market mechanisms of development of the agrarian sector of the country’s economy125

State administration: theories and the best practices

Botvinov R. H. Status characteristics of public service officers of a special purpose	131
Diehtiar O. A., Nepomniashchyi O. M. Nature and structure of personnel potential of the civil service system	137
Lesnykov O. O. Public administration reform: e-democracy	143
Martseniuk O. O. Non-variant competence structure of the civil servant as a subject of the professional activity	147

Regional administration and local self-government

Havryliuk A. M. Krovetsk republic of hardware – element of natural cultural heritage: synergetic interaction of household structures in decentralization conditions	153
Datsii N. V. Forming a complex system for supporting of development of territorial communities	159
Zinchenko H. K. Organization of public administration at the regional level: european experience for Ukraine	165
Kachnyi O. S. Foreign experience formation mechanisms of public administration socio-economic development of the regions	170

State administration in the state security sphere and customs business

Adamchuk O. V., Petrov V. M., Dmytrenko O. M. The State Border Guard Service of Ukraine as the subject of the state internal security ensuring	175
Butova O. Yu. Authorized economic operator as the mechanism of simplification of customs procedures	181
Kveliashvili I. M. Preconditions for the transformation of the national customs affairs	186
Kyida L. I. Improvement of the system of customs control of goods and personal belongings during the crossing of the customs border of Ukraine by citizens	195
Kovalov V. H. Transport security system: theoretical interpretation	204

Young scientist's page

Andrushko A. P. Implementation of the foreign experience to implement the custom post-audit in Ukraine: problems and prospects	214
Arshynnikova A. V. Approaches to assessing the level of corruption	220
Yakymenko S. V. Innovations in public government: category-methodological aspect	228

О. М. Негрич, аспірантка Міжрегіональної академії управління персоналом

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто інформатизацію суспільства як основу вдосконалення функцій держави. Визначено суть і засади реалізації адміністративної реформи. Надано характеристики сутності поняття “державні послуги”. Досліджено ключові ознаки адміністративних послуг. Запропоновано напрями розв’язання проблем, які існують у сфері розвитку системи надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна реформа; адміністративні послуги; електронне урядування; державні послуги; державна політика; державне управління; державні функції.

The informatization of society as a basis for improving the functions of the state is considered. The essence and principles of the implementation of administrative reform are determined. The essence of the concept of “public services” is characterized. Key features of administrative services are examined. Suggested directions for solving problems existing in the development of the system of providing administrative services.

Solving the problems that exist in the development of the system of providing administrative services on the basis of information and communication technologies will improve the quality of the state functions, will increase the efficiency of the public administration system. Solving these problems is an urgent task.

In the main e-document of Ukraine, which was approved on September 20, 2017, the “Concept of the development of e-governance till 2020” emphasized the necessity to introduce 100 most important services for citizens and business on-line in total. The key tasks are the implementation of a single portal to provide all electronic services from one resource, as well as the introduction of electronic contracts and the promotion of all services.

However, the lack of reliable and affordable electronic identification remains a barrier to the development of e-services and other forms of electronic interaction. So, it is necessary to introduce MobileID, which will make electronic identification more popular and popular among citizens. The key task is to fill the single demographic registry and issue ID-cards with EDS, as well as the introduction of electronic trust services.

Key words: administrative reform; administrative services; e-government; public services; public policy; public administration; public functions.

Постановка проблеми. Характер відносин між суспільством і державою, особливості політичної культури і політичної участі та рівень розвитку сучасного суспільства в цілому є найважливішими чинниками, які визначають можливість проведення сучасної адміністративної реформи. Ключові сфери реалізації адміністративних реформ – роль держави в суспільстві, структура органів державного управління, підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату, управління державною службою, реформа фінансового управління, підзвітність і прозорість державного апарату. Необхідно зазначити, що функції виконавчих органів влади з надання державних послуг характеризуються зв’язком результату діяльності з надання державної послуги, оскільки саме результат є одним з критеріїв якості надання державних послуг. Також відмітною ознакою функції з надання державних послуг від інших функцій органів влади є спрямованість на благо, наявність суб’єктивного інтересу

© О. М. Негрич, 2017

одержувачів послуг не тільки в корисних властивостях такої діяльності, але й у позитивному (сприятливому) результаті, при цьому результат може бути як матеріальним, так і нематеріальним. Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. Сучасна українська система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система внутрішньо суперечлива, незавершена, громізка і відірвана від людей, унаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ.

Адміністративні послуги слугують інтересам споживачів і є важливим кроком у напрямі підвищення задоволення потреб громадян і суб'єктів господарювання. Якісна діяльність органів влади у сфері державних послуг, яка зачіпає систему життєдіяльності населення, забезпечує суттєве зниження рівня витрат у масштабах країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розвитку системи надання адміністративних послуг знайшла широке відображення в тематиці наукових досліджень таких учених: Т. Буренко, О. Грибко, Н. Грабар, І. Бригілевич, С. Ванько, А. Єзеров, Ю. Батан, В. Загайний, Ю. Жук, І. Коліушко, О. Курінний, В. Стоян, В. Тимошук та ін.

До останніх публікацій належать праці О. Грибко та Н. Грабар, в яких висвітлюються умови підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні в нових реаліях. Проблеми належного врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування розглядаються в дослідженнях А. Єзерова, Ю. Батан, а зарубіжний досвід розв'язання даної проблеми розкриває Ю. Жук. Проте в теорії державного управління і донині не має однозначного визначення сутності адміністративних послуг та підходів до їх розвитку.

Мета статті – дослідити теоретичні основи становлення й розвитку системи надання та оцінювання якості адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сутність держави та її соціальне призначення вирішальні у визначенні спрямованості діяльності держави, її цілей і завдань. Своєю чергою, функції держави залежать від тих завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі розвитку. У функціях держави виражається його сутність і реальна роль, яку держава відіграє, вирішуючи питання розвитку суспільства і задовольняючи його різноманітні інтереси.

Функції держави підпадають під вплив не тільки державних змін, але й змін умов існування самої держави, зокрема змін зовнішнього середовища, в якому діє держава. Для визначення цього впливу в теорії держави використовується поняття “еволюція функцій” держави, яке включає зміну функцій під впливом змістовних і формальних характеристик держави, а також зовнішнього середовища, яке розвивається. На функції держави впливає науково-технічний та інтелектуальний розвиток цивілізації. Нові технології породжують нові проблеми і трансформують розуміння традиційних цінностей.

До нової еволюції функцій держави підштовхує інформатизація суспільства, створення баз даних, розвиток інформаційних систем, формування всесвітнього інформаційного простору. Тут суспільство і держава виступають рівними партнерами і мають взаємні права й обов'язки. Держава не тільки має право вимагати від особи виконання її обов'язків, установлених законом, але й сама несе відповідальність перед особою, виконуючи певні обов'язки, задовольняючи суспільні інтереси. Отже, людина може потребувати від держави виконання її обов'язків, зокрема забезпечення реально закріплених у Конституції прав і свобод, свою безпеку з боку держави, своєї власності, усунення перешкод до їх здійснення.

У тому і полягає суть адміністративної реформи, щоб перевести відносини державних органів і громадянина на інший рівень відповідальності. Ці відносини мають бути набагато більш прозорими, справедливими, збалансованими. Вони повинні давати можливість не тільки державі впливати на поведінку громадянина, але й громадянину впливати на поведінку органів державної влади.

Нині існує безліч способів визначити сферу адміністративних реформ: це державне і муніципальне управління в цілому, державна служба, набори відповідних функцій і процедур та їх реструктуризація. Адміністративна реформа може бути визначена як процес перегляду функцій виконавчої влади, закріплення необхідних і скасування надмірних функцій, створення адекватної функції структури і системи виконавчої влади, а також інституційних змін у системі державного управління. Метою є створення системи ефективного виконання державних функцій, що забезпечує високі темпи економічного зростання і соціального розвитку.

Важливий чинник виходу із трансформаційної кризи українського суспільства – створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась.

У безпосередньому взаємозв'язку з адміністративною реформою перебуває така сфера перетворень, як підвищення якості надання державних послуг, що прямо пов'язано з підвищенням соціальної ефективності державного управління в Україні.

У цілому основні проблеми, з якими більшість країн зіткнулася в даній сфері, полягають у такому: недостатня доступність і недостатньо ефективний механізм розподілу державних послуг у суспільстві; відсутність стабільної підтримки з боку держави приватних організацій, що надають соціальні послуги (в тому числі йдеться про відсутність достатньої кількості законів, що регулюють цей процес); слабка система інформування громадян про послуги; відсутність конкретного виконавця, відповідального за консультативну допомогу в наданні послуг.

Безумовно, об'єктивно оцінити якість надання державних послуг, а відповідно, й ефективність державного управління в даному аспекті досить важко. З цією метою в багатьох країнах були розроблені стандарти з державних послуг, що перебувають у вільному для ознайомлення доступі. Наприклад, урядом Великобританії були обрані чотири основних напрями щодо вдосконалення системи надання державних послуг: постійно вивчати думку населення про послуги й обговорювати з ним актуальні проблеми та шляхи їх розв'язання; враховувати потреби різних соціальних груп у розробці політики і програм; поліпшити систему розподілу державних послуг серед різних верств населення; вдосконалити механізм оскарження та апеляцій у разі надання неякісних державних послуг.

Передача приватним структурам частини повноважень з надання державних послуг може не дати результату не тільки через відсутність конкуренції з конкретної галузі. Проблема полягає ще й у тому, що інтенсифікація застосування ринкових механізмів має базуватися на ефективний потенціал регулювання. Тобто в державі має існувати й ефективно діяти, спираючись на відповідні традиції політико-адміністративної культури, система контролю за роботою децентралізованих державних і приватних організацій, що надають найважливіші послуги населенню. Причому даний контроль повинен бути подвійним: як з боку самої бюрократії, так і з боку інститутів громадянського суспільства. І якщо в багатьох розвинених країнах такі можливості існують, то в країнах, що розвиваються, вони найчастіше перебувають на стадії становлення. Тому далеко не в усіх країнах надмірна децентралізація і передача повноважень з надання послуг приватним структурам може дати належний ефект. А за відсутності ефективних інститутів контролю подібні перетворення можуть призвести і до дублювання повноважень, зростання корупції і, відповідно, погіршення якості надання державних послуг. У такому випадку цим перетворенням мають, очевидно, передувати певні зміни у сфері принципів роботи державних службовців.

Поряд із терміном “державні послуги” в наукових дослідженнях наявні терміни “публічні послуги”, “соціальні послуги”. Не можна не погодитися з думкою О. Грибко, Н. Грабар, що було б неправильно змішувати ці поняття, оскільки вони мають різний зміст і з різних боків характеризують надані послуги [1, 53]. Водночас протиставляти їх також було б помилковим. Одна та сама послуга у низці випадків може бути і державною, і громадською, і соціальною. Державна послуга насамперед характеризує суб'єкт, який надає

послугу: це завжди державні органи. Органи місцевого самоврядування можуть надавати аналогічні державні послуги, але такі послуги не можуть розглядатись як державні, виходячи з конституційного статусу органів місцевого самоврядування.

На наш погляд, публічні послуги охоплюють поняття державних послуг та соціальних послуг, оскільки їх можуть надавати будь-які суб'єкти незалежно від організаційно-правової форми. Головною особливістю публічних послуг є їх соціальна значущість, задоволення суспільних потреб. Справедливо зазначають А. Єзеров, Ю. Батан, що “законному інтересу громадянина і юридичної особи на отримання публічної послуги корелює обов'язок державних службовців, органів і організацій його задовольнити в межах своєї компетенції. Надання послуги завжди орієнтоване на споживача, тому діє юридична конструкція – клієнт має право отримувати послуги, орган зобов'язаний її надати” [2, 110].

Відмінність адміністративної послуги від публічної полягає в тому, що публічні послуги хоч і відображають суспільні інтереси і санкціонуються державою, але здійснюються виключно в недержавному секторі. А державна послуга має місце бути там, де приватний сектор не бере на себе обов'язків з надання такого роду послуг, зважаючи на їх економічну недоцільність.

Щодо соціальних послуг, то виділення їх в окрему категорію обумовлено сферою, в якій вони виявляються: охорона здоров'я, культура, освіта, наука. Аналогічно до державних послуг соціальні послуги мають ознаки публічних послуг і співвідносяться з ними як частина і ціле. Тут критерієм виділення є не суб'єкт, який надає послугу, а сфера, в якій вони реалізуються.

Практичне здійснення повноважень з надання державних послуг і реалізація права на отримання державних послуг потребують уточнення питання їх класифікації. Розгорнуто класифікацію державних послуг, яка базується на різних умовах, запропонував науковець Ю. М. Жук, який пропонує класифікувати послуги: за відомчою належністю суб'єкта, який надає державну послугу; за складністю моніторингу результатів надання адміністративної послуги; залежно від класифікації потреб (фізичні, духовні, особисті державні послуги, громадські (соціальні послуги); залежно від причини звернення за державною послугою (вимушені й добровільні) тощо [3, 61].

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Важливою складовою частиною як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації) [4].

На основі аналізу чинного понятійного апарату і сутнісної характеристики державних послуг як адміністративну послугу ми пропонуємо розуміти діяльність, яка здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади, органами державних позабюджетних фондів, органами місцевого самоврядування безпосередньо або через підвідомчі їм державні

установи або інші організації, спрямована на реалізацію прав і задоволення потреб заявників у порядку, встановленому законодавством.

Спираючись на сформульоване визначення, можна виділити такі ключові ознаки адміністративних послуг:

- суспільно значуща діяльність. Діяльність з надання адміністративної послуги, спрямована на суспільне благо, на реалізацію суспільних інтересів, характерних для соціальної держави;

- наявність спеціального суб'єкта – державного органу влади, підвідомчої йому установи або організації. Надання адміністративної послуги має ґрунтуватися на державній власності;

- індивідуальний характер послуги для її споживача полягає в отриманні споживачем послуги благ, вигідних особисто йому;

- заявний характер надання адміністративної послуги, який полягає в тому, що діяльність з надання державної послуги ініціюється за добровільним зверненням споживача послуги;

- наявність спеціального інтересу в споживача послуги в такій діяльності. Саме наявність зацікавленості у реалізації суб'єктивних прав у фізичної або юридичної особи сприяє виникненню правовідносин з надання державних послуг;

- добровільне отримання споживачем державних послуг. Отримання державних послуг споживачем не пов'язане з виконанням покладених на нього зобов'язань;

- недискримінаційний характер послуги. Надання послуги будь-якій зацікавленій особі на всій території України;

- надання послуги безоплатно або за цінами, які регулюються органами державної влади. Для усунення та запобігання цін на державні послуги необхідно встановити єдині критерії визначення цін і забезпечити їх нормативне закріплення. При цьому слід урахувати, що “в разі диктату цін на державні послуги, беззастережної оплати попередньої оплати громадянами цих послуг не може йтися про громадянське суспільство”;

- важливою особливістю державних послуг є те, що їх надання здійснюється не тільки відповідно до державних законів і підзаконних нормативних актів, але й велику роль в їх регулюванні надають адміністративні регламенти, в тому числі стандарти надання державних послуг. Їх застосування дає змогу забезпечити прозорість здійснення функцій для громадян і організацій, регламентувати діяльність органів виконавчої влади, усунути необґрунтовану дискреційність у прийнятті рішень, сприятиме ефективнішому контролю за діяльністю посадових осіб з боку як керівника державного органу, так і громадянського суспільства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Розв'язання проблем, які існують у сфері розвитку системи надання адміністративних послуг, на основі інформаційно-комунікаційних технологій дозволить підвищити якість реалізації функцій держави, сприятиме підвищенню ефективності системи державного управління, а тому є актуальним завданням.

У головному е-документі України “Концепції розвитку електронного урядування до 2020 року”, який був схвалений 20 вересня 2017 р., наголошено на необхідності запровадження онлайн загалом 100 найважливіших послуг для громадян та бізнесу. Ключовими завданнями є реалізація єдиного порталу для надання всіх електронних послуг з одного ресурсу, а також запровадження електронних договорів та популяризація всіх сервісів.

Проте відсутність надійної та доступної електронної ідентифікації залишається бар'єром для розвитку електронних послуг та інших форм електронної взаємодії. Отже, необхідно запровадити MobileID, що дасть змогу зробити електронну ідентифікацію більш масовою та популярною серед громадян. Ключовим завданням залишається наповнення єдиного демографічного реєстру та видача ID-карток із ЕЦП, а також запровадження електронних довірчих послуг.

Список використаних джерел:

1. Гришко О. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях / О. Гришко, Н. Грабар // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 3. – С. 52–58.
2. Єзеров А. Належне врядування й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / А. Єзеров, Ю. Батан // Юридичний вісник. – 2016. – № 2. – С. 109–116.
3. Жук Ю. М. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект / Ю. М. Жук // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 1–2 (1). – С. 59–68.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>



УДК 352:303.01

А. П. Миколаєць, кандидат наук з державного управління, викладач Міжрегіональної академії управління персоналом

**ЕВОЛЮЦІЯ НАУКОВИХ ТЕОРІЙ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОВІДНОСИН
ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Визначено, що проблема громадськості з'явилася з виникненням держави і поділом суспільства на державну і недержавну сфери людської діяльності. З того часу питання про взаємовідносини влади і суспільства було в центрі загальної уваги і часто ставало причиною багатьох соціальних конфліктів, політичних переворотів та революцій. Саме право вважалось відображенням сукупності загальнозначущих норм і цінностей, що визначають не тільки політичні процедури, але й змістовний бік життя.

Зазначено, що громадськість розглядається як набір незалежних асоціацій громадян, які організовують відносини між індивідом і державою та за необхідності захищають свободу індивіда від зазіхань влади.

Ключові слова: громадськість; громадянське суспільство; держава; публічне управління; соціальні конфлікти; політичний переворот; революція; асоціація громадян.

It was determined that the public problem arose with the emergence of the state and the division of society into the state and non-state spheres of human activity. Since then, the question of the relationship between government and society has been at the center of general attention and has often been the cause of many social conflicts, political upheavals and revolutions. This right was considered as a reflection of a set of universally valid norms and values that determine not only political procedures, but also the content of life.

It is noted that the public is considered as a set of independent associations of citizens that organize the relations between the individual and the state, and, if necessary, protect the individual's freedom from government incidents. The starting point of the M-tradition is a strong centralized state, from which it is necessary to defend. A social contract leads to the creation of a state, but not society. And only the state, by its own authority, ensures that the merger of individual individuals, which generates society. These ideas reflect in many respects the views of ancient Greek philosophers who represented political society as an indivisible system of power. Hobbes proceeds from the fact that according to the ancient concept, the basis of the political system is the moral laws, and not the right, which is limited to legislative acts and power decrees. By themselves, these laws are not binding, they can only be transformed into

© А. П. Миколаєць, 2017

normal behavior. This power, which guarantees peace and the realization of natural laws, is the absolute power of the state. People by mutual agreement convey to the state in the face of the sovereign supreme power over itself, which is absolute. The state has only supervising functions: it contributes to the development of the economy, forcing people to work, educating, and vigorously combating education, the spread of which threatens the state collapse.

The presence of contradictions and hostile relations between individuals in civil society determines the formation of the state and the emergence of civil and political laws with it. Political relations, rights and freedoms of citizens are regulated by political laws, under the jurisdiction of civil laws fall property relations. In the concept of the monastic rule of Montesquieu, society is understood as "intermediate power", then "political communities", then "society or community" as a result of the division of the estate. Being in educational positions, the philosopher spoke about the future separation of state and society, while Locke changed the very definition of society. The sovereignty of the people is a prerequisite for a state organization based on the principles of democracy, and in the event of its violation by the government, the social contract is canceled. Supreme political power "can not cross the boundaries of common bargaining, and every person can completely dispose of the fact that he presented these deals from his property and freedom".

Thus, analyzing the genesis of the concepts that are considered by the public, it should be noted that in the theoretical terms, the term "state" and "the public" have not been resolved by the end, their content has not been clarified.

Key words: public; civil society; state; public administration; social conflicts; political coup; revolution; citizen association.

Постановка проблеми. Нині проблеми взаємодії держави і громадськості дуже актуальні, крім того, вони багато в чому політизовані. Їх зважена чи неупереджена оцінка передбачає всебічне наукове осмислення на базі сучасних теоретичних і методологічних підходів. Дослідження проблеми взаємодії громадськості та держави в сучасному світі неможливе без глибокого аналізу еволюції теоретичних уявлень про взаємодію держави і суспільства, що відображають як історичні, так і соціокультурні аспекти цієї проблеми. Важливий також розгляд взаємозв'язку держави та громадськості в їх історичній динаміці.

Сенс поняття "громадськість" відображає зміну відносин економіки, суспільства і держави. Дане поняття в римському праві означало сукупність суб'єктів громадянського права, що регулюють відносини приватної власності, сімейні, родинні та спадкові відносини. У правовому сенсі громадськість розуміють скоріше як приватну сферу життя людей, регульовану за допомогою права і в певному сенсі автономну від держави. Поняття "громадськість" пов'язане з особою громадянина як самостійного соціального і політичного суб'єкта. При цьому трактування громадянства робить акцент на цінностях свободи, ліберальності, милосердя, доброзичливості та яскраво вираженої особистої гідності римських громадян. На відміну від римського, грецьке розуміння громадянськості ґрунтується значною мірою на позаособистісних підставах і пов'язано з певним місцем проживання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема становлення інститутів громадянського суспільства в Україні є однією з центральних в українській державноуправлінській думці. Так, еволюцію громадянського суспільства в Україні вивчали Н. Бенюх, В. Нікітін, О. Пухкал, С. Телешун; взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства були об'єктом досліджень Т. Бельської, В. Купрія, І. Матвеєнко, М. Месюка, В. Місюри, А. Михненка, О. Сергєєвої, С. Степаненко, Ю. Сурміна та ін. Проте теоретико-історичний аналіз наукових уявлень про місце громадянського суспільства в системі публічного управління не перебував у полі уваги вітчизняних науковців.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо еволюції наукових теорій розвитку взаємовідносин держави та громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Проблема громадськості належить до фундаментальних наукових проблем, які хвилюють людство протягом століть. Вона з'явилася з виник-

ненням держави і поділом суспільства на державну та недержавну сфери людської діяльності. З того часу питання про взаємовідносини влади і суспільства було в центрі загальної уваги і часто ставало причиною багатьох соціальних конфліктів, політичних переворотів і революцій. Ідея громадськості має античні корені й уперше згадується в Арістотеля, який назвав її “politike koinonia” – політична спільність/спільнота. О. М. Крутій зазначає, що “politike koinonia” Арістотель визначав як публічну етико-політичну спільність вільних і рівних громадян, які проживають у державі, що ґрунтується на праві [1, 18]. Саме право вважалося відображенням сукупності загальнозначущих норм і цінностей, що визначають не лише політичні процедури, але й змістовний бік життя.

Поняття “politike koinonia” є неоднозначним: воно означає як одне koinonia в ряду багатьох і koinonia як певне ціле, частини якого перебувають поза ним [2, 13]. Ключем до вирішення даного парадоксу стало те, що у греків не існувало відмінності між суспільством і співтовариством. Як загальне поняття воно служило для позначення всіх видів асоціацій незалежно від того, наскільки згуртований інтенсивний і особистісний характер мали взаємини в рамках кожної з них. Щодо поняття “politike koinonia” це означає все різноманіття асоціацій, груп і форм взаємодії – звідси його схожість із сучасним поняттям “суспільство”. Але і різноманіття, і відмінності виявилися складовими частинами моделі, яка передбачала існування монолітної організації громадян здатних до повної єдності дій, що за значенням ближче до поняття “спільнота”.

Зміст поняття “politike koinonia” означає цілісний колектив зі спільними цілями, в основі якого лежить єдність етносу.

Арістотель звертає увагу на необхідність уточнення змісту поняття “громадянин” і критеріїв, які його визначають: “З огляду на те, що держава є чимось складним, подібним всякому вузькому, але складається з багатьох частин, ясно, що спочатку слід визначити, що таке громадянин, адже держава є сукупністю громадян. Отже, маємо розглянути, кого слід називати громадянином і що таке громадянин. Адже часто ми зустрічаємо розбіжності у визначенні поняття “громадянин”: не всі згодні вважати одне і те ж; той, хто в демократії громадянин, в олігархії часто вже не громадянин. Найкраще безумовне поняття громадянина може бути визначено через участь в суді і влади” [3, 11].

За результатами широкого використання введеного поняття в різних джерелах з’явився термін “societas civilis sive res publica”, яким позначали все – від феодального устрою, який передбачає наявність безлічі розрізнених суверенних спільнот (спадкових володінь, корпоративних об’єднань, самоврядних міст), до середньовічних царств і імперій. Таке розширене тлумачення породило серйозні розбіжності в розумінні його змісту.

На думку стародавнього мислителя Зенона з Кітиона, в основі громадянського суспільства лежить природне тяжіння людей один до одного, їх природний зв’язок між собою. За Зеноном виходить, що держава – об’єднання природне, а не штучне, договірне.

Саме Зенон є найбільш послідовним прихильником космополітичних уявлень про те, що всі люди – громадяни всесвіту, а світове співгромадянство суперечить рабству людей.

Римська ідея політичної системи – концептуалізувати як республіку, тобто загальне благо на протиположному приватному благо. Зміст безлічі і загальної користі мається на увазі також в ідеї громадянського суспільства. Цицерон, наприклад, називає народом об’єднання багатьох людей, пов’язаних між собою згодою в питаннях прав і спільністю інтересів. Засновуючи правову рівність людей, він писав, що закон є сполучною ланкою громадянського суспільства, а право – істинний закон за Цицероном – виникло раніше, ніж будь-який писаний закон, раніше, ніж виникла держава. Держава ж як загальний правопорядок з його встановленням і законами є за своєю суттю втіленням того, що в природі існують справедливість і право.

“Будь-яка громадянська громада є народним встановленням, будь-яка держава є народним надбанням”.

Відповідно до теорії Т. Гоббса (1588–1679), суспільний договір приводить до створення держави, але не суспільства [4, 18]. І тільки держава своєю владою забезпечує таке злиття окремих

індивідів, яке і породжує суспільство. Ці ідеї відображають багато в чому погляди давньогрецьких філософів, які уявляли політичне суспільство як неподільну систему влади. Гоббс виходить з того, що згідно з античною концепцією підставою політичного устрою є моральні закони, а не право, яке зводиться тільки до законодавчих актів і владних указів. Самі собою ці закони не обов'язкові до виконання, перетворити їх у норму поведінки може тільки сила. Подібної силою, яка гарантує мир і реалізацію природних законів, є абсолютна влада держави. Люди за взаємною домовленістю передають державі в особі суверена верховну владу над собою, яка має абсолютний характер. Держава має тільки функції з нагляду: вона сприяє розвитку економіки, примушує людей до праці, виховує, а також енергійно бореться з навчаннями, поширення яких загрожує державі розпадом. Держава гарантує своїм підданим свободу, яка проявляється в праві робити все, що не заборонено законом. Цим і пояснюється, що в "Левіафані" він не використовує поняття "громадськість" (тобто те нормативне уявлення, згідно з яким "політичне тіло" становлять вільні і рівні індивіди).

Дж. Локк (1632–1704) результат суспільного договору визначає як "політичне або громадськість" і прагне розмежувати поняття "уряд" і "суспільство". На думку Е. Арато та Д. Коена, передача влади для нього – не те саме, що передача влади уряду, який "суспільство поставило над собою", вони чітко встановлюють, на відміну від Гоббса, відмінність між "руйнуванням суспільства" і "руйнуванням правлячої інстанції" [5, 11]. Локк зберігає тісний зв'язок з античною традицією, говорячи про суспільство єдиної політики, що виникає в результаті "угоди про те, щоб з'єднатися і діяти як одне тіло". Законодавча влада має здатність організовувати суспільство як "одне тіло", а її руйнування він вважає кінцем суспільства, проте в разі її руйнування, на його думку, суспільство здатне створити новий законодавчий орган. Дж. Локк вважав, що "абсолютна монархія ... несумісна з цивільним суспільством і, отже, не може взагалі бути формою громадянського правління".

У теорії Ш. Л. де Монтеск'є (1689–1755) поєдналося характерне для XVIII ст. уявлення про два типи договору: суспільний і державний, яке існувало в римському праві, поділ цивільного і публічного права [6, 9]. Якщо державне право регулює взаємини правителів з тими, ким вони правлять, то в компетенції цивільного права перебуває питання відносин між членами суспільства. Так, Монтеск'є вводить відмінність між урядом і суспільством.

Незважаючи на відмінність їхніх концепцій (Монтеск'є виражав світогляд привілейованих, але деполітизованих станів, Локк відображав світогляд нового ладу, який все більше ґрунтується на приватній власності), в методологічному плані ними була проведена важлива робота для подальшої концептуалізації поняття "громадськість".

У період становлення індустріального суспільства склалися дві основні традиції розуміння громадянського суспільства. Канадський учений Ч. Тейлор виділив Л-традицію, висхідну до Дж. Локка, що трактує громадськість як етичне співтовариство, яке живе за природними законами. Громадськість – це насамперед механізм взаємного контролю між громадянами і державою. Воно не може підмінити собою, витіснити ні приватну власність, ні державну – це не його функція. Воно – громадська система, суспільний інститут як держава, але створено і функціонує з приватної ініціативи і за рахунок приватного фінансування. Громадськість, за Локком, дає державі право й інструмент карати негідних громадян так само, як і підданим карати негідних представників державної влади.

Уже сучасники дорікали Дж. Локку в тому, що такий підхід може призвести до громадянської війни, на що філософ відповів: "Звинувачувати слід тих, хто своїми діями призвів до неї (громадянської війни), а не тих, хто відстоює в ній свої права". Послідовники локковської теорії вважають, що повсякденне життя людей у рамках громадськості в якомусь сенсі важливіше діяльності держави, адже і держава створювалася для того, щоб за допомогою закону охороняти права людей, насамперед право власності.

Остання обставина підкреслюється особливо, оскільки, згідно із цією концепцією, саме власність становить основу громадянського суспільства, оскільки захищає від необмеженого втручання держави. І саме консенсус лежить в основі суспільного договору, су-

спільний договір – в основі громадянського суспільства, а громадськість – в основі гарантій власності, політичних свобод і прав людини.

Інша традиція, за Ч. Тейлором, – це М-традиція (за першою літерою Ш. Монтеск'є). Вона розглядає громадськість як набір незалежних асоціацій громадян, які організовують відносини між індивідом і державою та за необхідності захищають свободу індивіда від зазіхань влади. Вихідний пункт М-традиції – сильна централізована держава, від якої треба захищатися.

Нове розуміння громадськості було запропоновано в працях французького філософа Ж.-Ж. Руссо (1712–1778). У своєму трактаті “Про суспільний договір” він висунув ідею про те, що “природний стан” людей як спосіб буття характеризується гармонійними відносинами. Пізніше “природний” стан, що характеризується відсутністю держави, змінюється “цивільним”. На думку Ж.-Ж. Руссо, цей “громадянський” стан у рамках абсолютистської держави відрізняється руйнуванням цінностей і духовної природи людини. Відповідно до його концепції, цей стан має змінитися “цивільним станом в умовах демократичної держави”, де за допомогою розумної організації державного устрою досягається відродження гуманних умов життя людей”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Наявність суперечностей і ворожих відносин між індивідами в громадянському суспільстві обумовлює формування держави і виникнення разом з ним цивільних і політичних законів. Політичні відносини, права і свободи громадян регулюються політичними законами, під юрисдикцію цивільних законів потрапляють відносини власності. У концепції монархічного правління Монтеск'є під суспільством розуміються то “проміжні влади”, то “політичні спільноти”, то “суспільства або спільноти” як результат станового поділу. Перебуваючи на освітянських позиціях, філософ говорив про майбутній поділ держави і суспільства, водночас Локк змінив саме визначення суспільства.

Суверенітет народу є обов'язковою умовою державної організації на основі принципів демократії, і в разі його порушення з боку уряду відбувається розірвання суспільного договору. Верховна політична влада “не може переступати меж спільних угод, і кожна людина може цілком розпоряджатися тим, що їй ці угоди представили з її майна і свободи”.

Отже, аналізуючи генезис концепцій, що розглядають громадськість, необхідно зазначити, що в теоретичному плані до кінця не були відокремлені поняття “держава” і “громадськість”, не було уточнено їхній зміст.

Список використаних джерел:

1. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. М. Крутій ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 36 с.
2. Бухтатий О. Є. Взаємовідносини органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократичного державотворення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. Є. Бухтатий ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2010. – 20 с.
3. Конотопцева Ю. В. Державно-управлінська еліта як чинник державотворення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Ю. В. Конотопцева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2009. – 19 с.
4. Бутирська Т. О. Теоретико-методологічні засади державотворення в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Т. О. Бутирська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 36 с.

5. Заблоцький В. В. Генеза державотворчих конструктів системи місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / В. В. Заблоцький ; Клас. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2013. – 40 с.

6. Козенко Р. В. Політична модернізація як чинник демократизації державотворчих процесів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Р. В. Козенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2012. – 20 с.



УДК 303.03:351:614

І. В. Миколаєць, аспірантка Міжрегіональної академії управління персоналом

МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ ТА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ

Кадрове і технологічне оснащення лікувальних установ часом настільки різне, що стандарти, які застосовуються під час оцінювання якості в лікувальних установах однієї території, можуть бути не адаптованими до застосування на іншій території. Сутність поняття якості медичної послуги містить такі характеристики: відповідність сучасному рівню професійних знань; відповідність встановленим стандартам; задоволення потреб пацієнтів; ефективність використання ресурсів; досягнення очікуваного результату. Удосконалення системи охорони здоров'я – одна з базових умов успішного виконання стратегії соціально-економічного розвитку країни, а поліпшення стану здоров'я населення – найважливіша мета цього розвитку. Модернізація охорони здоров'я насамперед має на меті забезпечення доступної та якісної медичної допомоги для широких верств населення, а отже, і якісних медичних послуг.

Ключові слова: кадрове і технологічне оснащення лікувальних установ; оцінка якості лікувальних установ; якість медичної послуги; удосконалення системи охорони здоров'я; стратегія соціально-економічного розвитку країни; державне регулювання надання якісних медичних послуг.

It is noted that the staffing and technological equipment of medical institutions is sometimes so different that the standards used in assessing the quality of medical facilities in one territory may not be fully adapted for use in another territory. It is determined that the essence of the notion of quality of medical service, distinguishes the following list of characteristics: compliance with the current level of professional knowledge; compliance with established standards; satisfaction of patients needs; resource efficiency; achieve the expected result. It is noted that improvement of the health care system is one of the basic conditions for a successful implementation of the country's socio-economic development strategy, and improvement of the health status of the population is the most important goal of this development. The modernization of healthcare primarily aims at providing affordable and quality medical care for the general population, and hence high quality health care services.

It is suggested to generalize the description of the definition of state regulation of the provision of quality medical services, which includes: effectiveness – the result achieved to the maximum possible, based on scientific data; efficiency – is expressed by reducing costs while maintaining efficiency; optimality – the optimal ratio of costs and results of the provision of medical services; admissibility – compliance of medical services with the expectations of patients and their relatives; justice – compliance with the principle of distribution of medical services and privileges among the population; legality – compliance with social benefits, reflected in ethical principles,

© **І. В. Миколаєць**, 2017

norms, rules and laws; accessibility – equal access regardless of place of residence and registration, to all kinds of medical services by all citizens of the country, if such need arises.

Key words: personnel and technological equipment of medical institutions; assessment of medical institutions quality; quality of medical services; improvement of health care system; strategy of socio-economic development of the country; state regulation of provision of quality medical services.

Постановка проблеми. Складність дефініції якості в медицині полягає в тому, що суб'єкти ринкових відносин (лікарі, пацієнти, страхові компанії тощо) застосовують свій підхід до визначення якості. Формування її елементів і складників залежить від різних чинників, таких як рівень науково-технічного прогресу, політична система і реформа в галузі охорони здоров'я, доходи та рівень освіченості населення тощо.

Міжнародна українська практика державного регулювання надання медичних послуг та управління якістю тривалий час не мала необхідних інструментів і методів управління якістю медичних послуг. Та й досі немає єдиного підходу щодо оцінки їх якості для системного й регулярного використання.

У системі української охорони здоров'я останніми роками робляться спроби впровадження стандартів медичної допомоги. Однак цей процес ускладнюється тим, що розробити єдині стандарти для всіх медичних установ України неможливо через їх значну різницю між собою. Адже їхнє кадрове і технологічне оснащення часом настільки різне, що стандарти, застосовані під час оцінювання якості в лікувальних установах однієї території, можуть бути зовсім не адаптованими до застосування на іншій території. Навіть у межах одного регіону застосовність стандартів може викликати низку проблем: у центральних клініках та лікувальних установах, розташованих поблизу центру, матеріально-технічна база, як і кваліфікація кадрового складу, можуть різко відрізнятися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему державного регулювання якості надання медичних послуг розглядали вітчизняні вчені Н. П. Кризина, Д. В. Карамішев, І. М. Парашич, В. Г. Шевцов, Н. В. Авраменко та ін. Праця І. І. Фуртака присвячена пошуку шляхів підвищення ефективності механізмів державного управління у сфері надання медичних послуг у контексті євроінтеграції України, які в сучасних умовах полягають у запровадженні управління надання медичних послуг як медико-економічної категорії на всіх рівнях системи охорони здоров'я через їх собівартість, пріоритет первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини, а також розвиток громадянського суспільства, яке дбає про інтерес територіальної громади.

Мета статті – дослідження методів державного регулювання надання медичних послуг та управління їх якістю в умовах проведення медичної реформи.

Виклад основного матеріалу. Відомий ще з XIX ст. емпіричний підхід до державного регулювання надання медичних послуг та управління якістю в епоху значущих відкриттів у медицині XX–XXI ст., доступність більш прогресивних методів діагностики та лікування захворювань, виникнення нових лікарських спеціальностей, так само, як і зміна вимог суспільства до якості медичних послуг, не забезпечував стабільного розвитку галузі. Ці зміни потребували нових підходів до управління якістю в охороні здоров'я.

Серед різноманіття методів державного регулювання надання медичних послуг та управління якістю найчастіше згадуються метод “мозкової атаки”, графіки причинної залежності, метод номінальної групи, метод Дельфі, схеми процесів, гістограми, графіки контролю, діаграми Парето, діаграми розкиду, переліки контрольних питань тощо [1, 89]. У рідкісних випадках використовуються більш складні засоби, такі як технологія розгортання функції якості, статистичний контроль процесів і планування експериментів.

Якість згідно з ISO – сукупність властивостей і характеристик продукції або послуги, які надають їм здатність задовольняти обумовлені або передбачувані потреби.

Поняття якості містить у собі:

- 1) відповідність вимогам стандарту;
- 2) відповідність застосуванню;
- 3) відповідність вартості;
- 4) відповідність прихованим потребам.

Якість послуги – узагальнений ефект послуги, який визначає ступінь задоволення споживача.

Поняття “якість послуги”, на відміну від філософського поняття “якість”, охоплює саме ті властивості, що пов’язані з можливістю задоволення певних суспільних чи особистих потреб [2]. Основне місце в оцінці якості послуг відводиться споживачеві, а стандарти лише закріплюють і регламентують прогресивний досвід, накопичений у сфері якості.

Якість товару, робіт, послуг – сукупність характеристик об’єкта, що відповідає його здатності задовольняти встановлені або передбачувані потреби. Якість послуг є сукупністю властивостей, обумовлених здатністю задовольняти певні потреби відповідно до їх призначення.

До такого визначення якості зараховуються три елементи: об’єкт, потреби, характеристики.

Об’єкт – це те, до чого висуваються вимоги щодо якості.

Потреба – це необхідність у чому-небудь або бажання, що вимагає задоволення.

Характеристики – це опис, визначення відмітних властивостей, якостей будь-якого товару, роботи, послуги [3, 87].

Міжнародні організації, зокрема Міжнародна організація зі стандартизації (ISO), приділяли увагу питанням створення стандартів забезпечення якості, таких як ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003; ISO 9001:2000 “Вимоги до систем менеджменту якості” замінює названі вище. Крім цього, є більш розгорнутий стандарт ISO 9004:2000 “Система менеджменту якості. Рекомендації щодо поліпшення діяльності” [4, 227].

Більшість дослідників, намагаючись визначити сутність поняття “якість медичної послуги”, виділяє такий перелік характеристик:

- відповідність сучасному рівню професійних знань;
- відповідність встановленим стандартам;
- задоволення потреб пацієнтів;
- ефективність використання ресурсів;
- досягнення очікуваного результату.

Всесвітня організація охорони здоров’я (далі – ВООЗ), визначаючи конкретні завдання і зміст діяльності щодо забезпечення якості медичних послуг, встановила чотири складових частини цієї економічної категорії:

- використання ресурсів;
- контроль ступеня ризику;
- виконання професійних функцій;
- задоволеність пацієнтів медичним обслуговуванням [5].

Нами запропоновано таке узагальнення характеристики визначення державного регулювання надання якісних медичних послуг, яке містить:

- результативність – досягнутий результат у співвідношенні до максимально можливого, заснованого на наукових даних;
- ефективність – виражається через зниження витрат за збереження результативності;
- оптимальність – найкраще співвідношення витрат і отриманих результатів надання медичних послуг;

- прийнятність – відповідність медичних послуг очікуванням пацієнтів та їхніх родичів;
- справедливість – відповідність принципу розподілу медичних послуг і пільг серед населення;

- законність – відповідність соціальним перевагам, відбитим в етичних принципах, нормах, правилах і законах;

- доступність – рівний доступ незалежно від місця проживання, реєстрації тощо до всіх видів медичних послуг усіма громадянами країни у разі виникнення такої необхідності.

Своєчасне отримання медичної допомоги сприяє підвищенню якості лікування, тобто поліпшує його результат. Таким чином, на наш погляд, доступність медичної послуги безпосередньо впливає на результат, що відображає якість її надання.

За визначенням Р. Мейсона, в понятійному апараті “забезпечення якості” використовується чимала кількість усіляких і багато в чому тотожних термінів, жаргонних слів, які ускладнюють узгодження і стандартизацію методичних і організаційних питань оцінки та забезпечення якості [6, 12]. Неточності в застосовуваних поняттях можуть призвести до спотворення висновків і пропозицій у процесі контролю якості.

Удосконалення системи охорони здоров'я – одна з базових умов успішного виконання стратегії соціально-економічного розвитку країни, а поліпшення стану здоров'я населення – найважливіша мета цього розвитку [7]. Модернізація охорони здоров'я насамперед передбачає забезпечення доступної та якісної медичної допомоги для широких верств населення, а отже, і якісних медичних послуг.

Питання доступності медичної допомоги було піднято ще у вересні 1988 р. на 40-й Всесвітній медичній асамблеї у Відні.

Доступність медичної допомоги – це вільний доступ до служб охорони здоров'я незалежно від соціальних, культурних, географічних, економічних, організаційних чи мовних бар'єрів. Доступність медичних послуг обумовлена:

- збалансованістю необхідних обсягів медичної допомоги населенню з можливостями держави, її медичними та фінансовими ресурсами;

- наявністю і рівнем кваліфікації медичних кадрів;

- наявністю в регіонах необхідних медичних технологій;

- можливістю вільного вибору лікаря і медичної організації;

- наявними транспортними можливостями;

- рівнем інформованості населення щодо проблем збереження і зміцнення здоров'я та профілактики захворювань.

Існують різні підходи до тлумачення поняття “якість послуги”. Найбільш вживаним є визначення, наведене в Міжнародному стандарті ISO 8402-94 “Управління якістю і забезпечення якості”: “Якість послуги – це сукупність характеристик послуги, що надають їй здатність задовольняти обумовлені або передбачувані потреби”.

У цьому ж стандарті також тлумачиться термін “якість обслуговування”, що розглядається як сукупність характеристик процесу і умов обслуговування, які забезпечують задоволення встановлених або передбачуваних потреб споживача.

До найважливіших характеристик послуги, що забезпечує її здатність задовольняти певні потреби, належать: надійність; люб'язність; довірливість; доступність; комунікативність; уважне ставлення.

Нині існує багато визначень якості медичних послуг. Ще в 1966 р. на симпозіумі Європейського регіонального бюро ВООЗ, присвяченому ефективності медичної послуги, Г. А. Попов пропонував під якістю медичної послуги розуміти сукупність результатів профілактики, діагностики та лікування захворювань, обумовлених відповідними встановленими вимогами на основі досягнень медичної науки і практики.

Наказом МОН України “Про порядок контролю якості медичної допомоги” від 28.09.2012 р. № 752 якість медичної допомоги визначається як надання медичної допомоги

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Створення інфраструктури управління якістю, так само, як і підвищення доступності та результативності медичних послуг, передбачає:

- Визначено, що основними напрямками створення інфраструктури управління якістю на 2017–2022 рр. можна виділити:

- Кожен із означених напрямів може бути предметом подальших розвідок та нових наукових публікацій.

1. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навч. посіб. / за ред. І. М. Солоненка, Л. І. Жаліло. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 116 с.

3. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні / Білинська М. М., Радиш Я. Ф., Рожкова І. В. та ін. ; за заг. ред. М. М. Білинської. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.

4. Рожкова І. В. Державне регулювання розвитку механізмів фінансування системи охорони здоров'я на засадах суспільної справедливості / І. В. Рожкова // 36. наук. пр. НАДУ. – 2008. – Вип. 2. – С. 224–233.

5. Басва О. В. Менеджмент в галузі охорони здоров'я [Електронний ресурс] / Басва О. В. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1781040937372/meditsina/menedzhment_u_galuzi_ohoroni_zdorovya/#baveva_ov

6. Щукін О. С. Правовий статус медичних працівників за трудовим законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 "Трудове право; право соціального забезпечення" / О. С. Щукін. – Одеса, 2005. – 20 с.

7. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/285#2016%D0%BF/paran8#n8>

І. М. Базарко, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом
Т. В. Медвецька, аспірантка Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МАЙНОМ І ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Досліджено сучасний стан державного управління майном і земельними ресурсами в Україні та реакцію на ці процеси з боку суспільства. Вивчено масштаб впливу процесів децентралізації на особливості трансформації державного управління національними ресурсами. Проаналізовано соціально-економічні аспекти державної політики збереження національних багатств в Україні. Обґрунтовано необхідність розроблення нової доктрини державного управління майном та земельними ресурсами в сучасних умовах.

Ключові слова: державне управління; децентралізація; органи державної влади; земельні ресурси; суспільство; майно; національне багатство; місцеве самоврядування.

The problems of managing the property and land fund of Ukraine and its regions are being paid attention in recent years. After all, it is connected with the establishment and practical implementation of the order, principles and rules that ensure the legal, economic, ecological and social regimes of the organization.

An important role in the management of these processes is played by the accounting system, which includes a set of interrelated technical and organizational and legal measures aimed at the organization of the use of property and land. Particular attention is paid to monitoring, which combines observation, evaluation and prediction of the state of a particular object or phenomenon, the main task of which is to determine the current state of the object or phenomenon, the laws of its formation and development.

The rational use of property and land resources is connected with the national revival of our country, which is determined by the optimal combination of the use and protection of national resources, the balance between solving socio-economic problems and the preservation of national resources.

In place of the overwhelming use of national resources as the basis of production, new owners' interests came about, and the use of economic methods and instruments that were characteristic of a market economy became more acute. The development of public administration as a specific type of activity, the growth of its role, the continuous expansion of the network of governing bodies are a regular expression of socio-historical progress.

New economic conditions have formed the appropriate system of public administration, the main characteristics of which are a sharp transition from the administrative-planning to the market-entrepreneurial model, the delineation of functions and subjects of state and non-state management, integration of Ukraine into the world information and technological process, the union of political and social and socio-economic processes. State management of property and

© **І. М. Базарко, Т. В. Медвецька, 2017**

land resources in market conditions embodies a system of interconnected economic, legal, organizational, political and other measures through which the state influences the interests of different participants in order to organize the rational use of national resources.

The strategic goal of the state policy in the field of property and land resources management, reforming legal relations as an integral part of the state social and economic policy is to provide conditions for the effective use of property and land as one of the key conditions for the sustainable economic development of the country and for the well-being of its citizens.

Key words: public administration; decentralization; state authorities; land resources; society; property; national wealth; local self-government.

Постановка проблеми. Сучасне державне управління майном і земельними ресурсами в Україні є ключовим фактором забезпечення результативності провадження суспільно-політичної та економічної діяльності в Україні. На жаль, нині немає системного підходу до реформування майнових та земельних відносин у період децентралізації, управлінський процес у цій сфері відрізняється фрагментарністю та незбалансованістю. Сучасне державне управління майном і земельними ресурсами має спрямовуватись на досягнення раціонального використання національних ресурсів, забезпечення в країні належних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Виконання цього завдання можливе лише у результаті розвитку концептуальних підходів щодо формування та реалізації державної політики в ресурсних обмеженнях, здійснення об'єктивного аналізу результативності реалізації державного управління у цій сфері. Внутрішні проблеми соціально-економічного розвитку України, які поглиблені воєнним конфліктом на сході держави, обумовлюють підвищення ролі суб'єктів державного управління щодо раціонального використання національних ресурсів.

Недосконалість державного управління майновими та земельними ресурсами і відсутність цілеспрямованості їх реформування загострили природоресурсні проблеми забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів. Вирішення цих питань у багатьох випадках стримується неналежною методологічною основою вдосконалення державної політики. Існує гостра потреба у проведенні системного дослідження прикладних засад формування і реалізації дієвої державної політики управління майном та земельними ресурсами в Україні за постійного нарощення суспільно-політичних загроз українському суспільству.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення питань формування державного управління майном і земельними ресурсами здатне забезпечити ефективне, раціональне та безпечне використання ресурсів в Україні. Необхідне удосконалення теоретико-методичних основ формування державного управління земельними ресурсами та напрацювання практичної реалізації державної політики регулювання майнових відносин. Це можливо за умов комплексного дослідження результативності функціонування механізму державного управління майном та земельними ресурсами, адекватного децентралізаційним процесам. Важливим є розроблення практичних рекомендацій для органів державної влади, які забезпечать раціоналізацію використання майна та земельних ресурсів.

Теоретичні надбання у галузі науки державного управління майном і земельними ресурсами досить ґрунтовні. Особливості державного управління національними ресурсами розкрито в працях Д. Бабміндри, Ю. Білика, В. Боклаг, А. Даниленка, Д. Добряка, О. Дорош, О. Євграфова, Й. Завадського, М. Калужного, М. Ковальського, П. Кулинич, М. Латиніна, П. Макаренка, А. Мартин, О. Мордвінова, Л. Новаковського, В. Пересоляка, С. Поважного, К. Радченко, А. Третяка. Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, слід зазначити, що питання узагальнення й систематизації теоретичних засад дослідження управління майном і земельними ресурсами ще не знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

У дослідженнях науковців недостатньо висвітлено процеси децентралізації та проблеми системи місцевого самоврядування в управлінні даною сферою, поза увагою дослідників залишилися і конкретика регіональних проблем. Аналіз стану розробленості даної проблематики у сучасній науковій літературі дав змогу з'ясувати сутність досліджуваних понять і принципів. Ця проблематика є досить новою в українській науці державного управління, вона завжди актуальна, оскільки ресурси є основою будь-якого виробництва. Особливо зараз, коли у суспільстві все більше усвідомлюється роль національних багатств як джерела досягнення економічного добробуту.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методичних засад і надання практичних рекомендацій з удосконалення державного управління майном та земельними ресурсами в умовах децентралізації влади в Україні. Для цього були поставлені такі завдання.

1. Дослідити сучасний стан державного управління майном і земельними ресурсами в Україні та реакцію на ці процеси з боку суспільства.

2. Вивчити масштаб впливу процесів децентралізації на особливості трансформації державного управління національними ресурсами.

3. Проаналізувати соціально-економічні аспекти державної політики збереження національних багатств в Україні.

4. Обґрунтувати необхідність розроблення нової доктрини державного управління майном і земельними ресурсами в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Особливості державного управління майном та земельними ресурсами – результат тривалого суспільного розвитку, практики використання майна та земель, форм власності й господарювання. Майнові та земельні відносини впродовж усього існування людства відігравали важливу роль у житті суспільства, що пов'язано з їх унікальними особливостями. Вони є головним засобом виробництва, необхідним для функціонування всіх галузей господарства. Існує гостра необхідність інституціоналізації майнових та земельних відносин і їх суб'єктів – держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб [1].

Державне управління земельними ресурсами визначається характером розвитку земельних відносин, воно відображає потреби на певному етапі його розвитку. З цього випливає, що ресурси, в тому числі майнові, потрібно розглядати як систему взаємопов'язаних правових, техніко-економічних, організаційно-господарських заходів держави, спрямованих на організацію раціонального використання майна та земель в інтересах усього суспільства. З розвитком цивілізації відбувався прискорений розвиток цих відносин шляхом проведення земельних реформ, в яких органи місцевого самоврядування завжди відігравали одну з провідних ролей.

Проблемам управління майновим та земельним фондом України, її регіонів в останні роки приділяється багато уваги. Адже це пов'язано зі встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів і правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціальний режим організації. Державне управління майном та земельними ресурсами здійснюється через певні механізми, які складаються із правової, економічної та організаційної частин.

Важливе місце у реалізації управління цими процесами посідає система обліку, яка містить сукупність взаємопов'язаних технічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на організацію використання майна та земель, особливо в період децентралізації влади в Україні. Спрямування діяльності на ефективний результат будь-якої системи та державного управління майном і земельними ресурсами не можливе без сучасного, досконалого, точного інформаційного забезпечення [2]. Особливу увагу приділено моніторингу, що об'єднує спостереження та передбачення стану певного об'єкта чи явища, головним завданням якого є визначення сучасного стану об'єкта або явища, закони його формування та розвитку.

Рациональне використання майна та земельних ресурсів пов'язане із національним відродженням нашої країни, яке визначається оптимальним поєднанням використання та охорони національних ресурсів, балансом між розв'язанням соціально-економічних проблем і збереженням національних ресурсів. Це зобов'язує державу до сталого розвитку у цій сфері на найвищому сучасному рівні, із застосуванням досягнень світової науки і новітніх технологій. Державне управління майном та земельними ресурсами визначається особливим багатофункціональним значенням в житті суспільства, їх природною обмеженістю і незамінністю в будь-якій сфері підприємницької та іншої діяльності.

На зміну переважному використанню національних ресурсів як основи виробництва прийшли нові інтереси власників, активізувалося використання економічних методів та інструментів, характерних для ринкової економіки. Розвиток державного управління як специфічного різновиду діяльності, зростання його ролі, постійне розширення мережі органів управління – закономірний вираз суспільно-історичного прогресу. Без нього не можуть існувати не тільки процеси виробництва, але й обмін, розподіл, споживання, послуги, фінанси і всі ті комунікаційні канали, за допомогою яких здійснюються ці процеси. У період децентралізації влади в Україні широке коло управлінських завдань виконує державне управління та місцеве і внутрішньогосподарське управління і самоврядування.

Державне управління здійснюється державними органами загальної і спеціальної компетенції та має територіальний характер, воно поширюється в межах визначеної території. Відомче управління майном і землями виконують міністерства, комітети, служби за принципом підвідомчості підприємств, організацій, яким надані землі, і не залежить від її територіального розміщення. Державне управління майном та земельними ресурсами має комплексний характер, оскільки стосується інтересів багатьох суб'єктів земельних відносин, що потребує застосування системного підходу до державного управління процесом використання майна та земельних ресурсів, узгодження організаційно-технологічних рішень.

Функції управління здійснюють законодавчі, виконавчі органи влади та місцевого самоврядування, які регулюють такі відносини, визначають загальну державну стратегію. Державне управління майном і земельними ресурсами – це сукупність взаємозв'язків між елементами системи управління, спрямованих на раціональне використання цих ресурсів [3]. Характер системи державного управління змінювався протягом кількох епох відповідно до економічної основи, цілей і критеріїв суспільного ладу. За будь-якого суспільного ладу управління виконувало функції забезпечення загальнодержавних інтересів та інтересів окремих членів суспільства.

Нові умови господарювання сформували відповідну систему державного управління, основними характеристиками якої є різкий перехід від адміністративно-планової до ринково-підприємницької моделі, розмежування функцій і суб'єктів державного й недержавного управління, інтеграція України у світовий інформаційно-технологічний процес, об'єднання політико-суспільних і соціально-економічних процесів. Державне управління майном та земельними ресурсами в період децентралізації уособлює систему взаємопов'язаних економічних, правових, організаційних, політичних та інших заходів, за допомогою яких держава впливає на інтереси різних учасників з метою організації раціонального використання національних ресурсів.

Фінансово-економічна сутність державного управління майном і земельними ресурсами в ринкових умовах полягає в обґрунтуванні заходів, що проводяться в міру здійснення державної політики і спрямовані на підвищення ефективності використання майна та землі як економічного ресурсу. Стратегічною метою державної політики у сфері управління майном та земельними ресурсами, реформування правовідносин як невід'ємної частини державної соціально-економічної політики є забезпечення умов для ефективного використання майна та землі як однієї з ключових умов сталого економічного розвитку країни, підвищення добробуту її громадян.

Наявна система державного управління майном і земельними ресурсами має більш виражений адміністративний характер. Її функціонування здійснюється в основному розподілом виконавчої влади за вертикаллю, яке ще далеко не завершене, як і процеси децентралізації влади [4, 411]. Особливість державного управління майном і земельними ресурсами полягає в тому, що наслідки від цієї діяльності спостерігаються в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Планування використання національних ресурсів в Україні здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях. Планування використання на державному рівні уособлює цілісну, збалансовану, науково обґрунтовану систему розвитку територій.

Прийняті рішення деталізуються на регіональному та місцевому рівнях, кожному з яких притаманні свої об'єктивно обумовлені ступені конкретизації цілей і завдань та шляхи їх реалізації. Принципове значення під час прийняття рішень на міському рівні мають визначені пріоритети соціального та економічного розвитку територій. У результаті аналізу стає очевидним, що на державному та регіональному рівнях приймаються стратегічні рішення, а місцевий рівень забезпечує їх оперативне управління. Мета державного управління національними ресурсами може бути досягнута у разі забезпечення найбільш ефективного використання.

Завдяки планувальним методам здійснюється розробка довгострокових і короткострокових програм соціально-економічного розвитку територій, містобудівної, землевпорядної та інших видів документації, яка регламентує розвиток, використання земель на різних планувальних рівнях. Сукупність економічних методів обумовлюється власністю на основні засоби виробництва та принципово відрізняється в умовах планової та ринкової економіки. Економічні методи державного управління майном і земельними ресурсами спрямовані на створення економічних умов, які ініціюють раціональне використання та охорону земель без заходів адміністративного впливу.

Інституційні методи базуються на виконанні владою дій юридичного характеру, проведення різного роду організаційних заходів та матеріально-технічних операцій і поєднують адміністративну і судову діяльність. Їх здійснення базується на правовій основі шляхом виконання встановлених процедур відповідно до повноважень суб'єктів управління. До групи інституційних методів зараховані заходи безпосереднього виконання законодавчих і нормативно-правових актів, що регламентують розвиток, використання майна та земельних ресурсів. Державне управління майном та земельними ресурсами здійснюється шляхом поєднання різних методів і механізмів залежно від особливостей та складності прийнятих рішень.

Необхідно диференціювати завдання для відомств і регіонів, що допоможе визначити місце і роль кожного суб'єкта державного управління в конкретному регіоні, уникнути дублювання в їх діях і поширити дію системи управління на всі важливі процеси [5]. Відповідно до зазначеної мети державного управління національними ресурсами потрібно сформулювати основні завдання державного управління, до яких можна зарахувати створення правових, економічних і організаційних передумов для різних форм господарювання, поліпшення використання майна та земельних ресурсів, наділення органів управління політичними і організаційно-регламентуючими функціями, які забезпечують ефективний розвиток землекористування та суспільства в цілому, взаємоузгодження рішень органів державного управління.

Аналіз теоретичних напрацювань засвідчує, що й надалі актуальними завданнями теорії і практики державного управління залишаються ті, що пов'язані з розробкою концептуальних засад, доктрини державного управління. У нинішніх умовах децентралізації влади в Україні дослідження, пов'язані з управлінням майном і земельними ресурсами, набувають дедалі більшої актуальності. Зрозуміло, що більшість завдань потребує вироблення сучасних механізмів державного управління, які відповідали б вимогам і стандартам Європейського Союзу.

Системний аналіз та оцінювання соціально-економічної, екологічної, виробничо-організаційної ситуації свідчать не тільки про її надзвичайну гостроту, але й про не-

розв'язаність багатьох проблем управлінського характеру. Практична реалізація майбутнього землекористування, сформульована як програма дій уряду, зіткнулася з незрілістю та односторонністю оптимістичних засад самої політики земельної реформи [6, 34]. Короткий екскурс у світ наукових здобутків вітчизняних і зарубіжних учених дав змогу зробити незаперечний висновок, що важливим етапом соціальних, економічних, екологічних та інших змін у суспільстві є розвиток системи державного управління майном та земельними ресурсами, розуміння її ролі в інтерпретації сучасної картини розвитку нашої країни.

Нині, коли формується державний курс на розвиток сталого землекористування, на чільне місце виходить проблема державного управління національними ресурсами, від чого, власне, залежить успіх державного розвитку. Щодо органів виконавчої влади та її центрального органу в галузі земельних відносин, то вони наділяються повноваженнями владного характеру, отримуючи від держави право здійснювати розпорядчу діяльність, діючи від її імені з метою реалізації державної політики. Державна стратегія управління, крім законодавчої і виконавчої гілок влади, знаходить своє продовження у форматі судової гілки влади.

У процесі вивчення питання державного управління майном та земельними ресурсами виявлено особливу роль принципів управління, тобто найзагальніших вихідних положень, правил, що визначають сутність процесу управління. Потрібно звернути увагу на те, що принципи державного управління майном і земельними ресурсами впливають із принципів раціонального використання національних багатств [7, 9]. Щодо інших сфер діяльності, то у кожному конкретному випадку ці принципи будуть іншими, виходячи з поставлених завдань суб'єкта управління.

У цілому поки що не існує єдиної думки щодо класифікації методів державного управління, хоча останнім часом найбільш виразно окреслились такі з них: адміністративні, економічні та соціально-психологічні. Названі методи мають соціальну спрямованість, тобто силу впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей. Але для їх досягнення цих методів недостатньо, оскільки вони не вирішують способів, прийомів та засобів впливу на стан національних ресурсів.

Актуальність проблем державного управління майном і земельними ресурсами незаперечна, і підтвердженням цього є високий рівень громадської підтримки їх підняття серед органів виконавчої влади та органів самоврядування. Нині важливо з'ясувати, чим зумовлено високий статус таких методів, як адміністративні та соціально-психологічні, під час прийняття управлінських рішень із використання майна та земельних ресурсів. Аналіз практики державного управління свідчить про недостатнє теоретико-методологічне опрацювання методів, розуміння сутності їх впливу на результати управлінського рішення [8, 17]. Організаційно-методичне забезпечення діяльності організації даних процесів, її структурних підрозділів та функціональних служб має здійснюватися за допомогою механізмів державного управління. Інші методи мають бути орієнтовними безпосередньо на прийняття управлінських рішень із використання майна і земель, формуючи активну позицію суб'єктів державного управління національними ресурсами.

Завдання державного управління майном і земельними ресурсами в період децентралізації влади в Україні на кожному рівні поділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. Вони реалізуються всіма суб'єктами управління, мають суттєві розходження щодо проблем забезпечення життєдіяльності конкретних галузей, регіонів і перспектив їх розвитку. Тому необхідно диференціювати завдання для відомств і регіонів, що допоможе визначити місце і роль кожного суб'єкта управління в конкретному регіоні, уникнути дублювання в їх діях або відсутності системи управління з важливих процесів землекористування.

Ураховуючи розглянуті завдання державного управління майном і земельними ресурсами, можна визначити функції, що тісно пов'язані з реалізацією поставлених завдань за допомогою стандартних процедур управління [9, 32]. Функції державного управління вияв-

ляються як конкретні відособлені заходи, виконувані різними організаціями в різний термін. Реалізація управлінських рішень, особливо за безпосереднього управління, здійснюється за допомогою директивних, правових, економічних методів. Перелічені вимоги і функції державного управління майном та земельними ресурсами забезпечують формування визначених принципів, що виявляються як об'єктивна необхідність, яка характеризує визначений об'єктивний зв'язок.

Принцип диференційованого підходу до державного управління майном і землями різних категорій та регіонів допомагає широко використовувати правові норми у ході державного управління національними ресурсами з урахуванням економічних особливостей регіонів. Для формування сучасної системи державного управління майном та земельними ресурсами важливим є чітке визначення її завдань, функцій та принципів організації управління. У сучасних умовах реформування та децентралізації включення землі до сфери товарного обігу стає очевидною необхідністю упровадження ефективного механізму управління, заснованого на економічних методах впливу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. За всіх обсягів та важливості проведених наукових досліджень у сфері державного управління загалом окремі аспекти удосконалення механізму державного управління майном і земельними ресурсами залишаються вивченими недостатньо. Тому потреба у розробці нової доктрини управління майном та земельними ресурсами в Україні набуває науково-теоретичної значущості. Завдання з державного управління майном і земельними ресурсами на кожному рівні поділяються на завдання законодавчих і виконавчих органів влади. Завдання державного управління реалізуються всіма суб'єктами управління, мають відмінності залежно від проблем забезпечення життєдіяльності конкретних галузей, регіонів та перспектив їх розвитку.

Державне управління майном і земельними ресурсами в сучасних умовах децентралізації влади в Україні суттєво змінюється й удосконалюється. Це обумовлено зміною змісту земельних та майнових відносин і здійсненням земельної реформи. Головними питаннями реформування є багатоукладне землекористування і паритетний розвиток різних форм власності на майно та землю. Державне управління майном і земельними ресурсами має полагатися у формуванні механізму раціонального використання національних багатств, яке давало б змогу впливати на поведінку суб'єктів господарських відносин і забезпечувати ефективне функціонування всіх процесів у конкретних умовах.

У період децентралізації влади в Україні важливою є організаційна узгодженість використання майна та земель і управління територіями. Цей принцип полягає в тому, що управлінська система має забезпечувати підвищення ефективності системи землеволодіння, дотримання ними прав і обов'язків із використання майна та земельних ресурсів, формування правильної організації та управління території для нормального функціонування всіх підприємств і господарств території в цілому. На підставі цієї закономірності структура державного управління майном та земельними ресурсами і чисельність апарату управління має формуватися з урахуванням обсягу робіт і змісту управлінських рішень. Водночас систематичне удосконалювання функцій і методів державного управління майном і земельними ресурсами є однією з особливих ознак державного управління, що залежить від науково-технічного прогресу в економіці країни.

Список використаних джерел:

1. Богіра М. Проблеми у землекористуванні, зумовлені проведенням земельної реформи в Україні, та шляхи їх подолання / М. О. Богіра, М. О. Ступень // Землевпоряд. вісн. – 2012. – С. 16–18.
2. Мірошниченко А. М. Земельне право України : [навч. посіб.] / Мірошниченко А. М. – К. : Алерта, 2012. – 392 с.

3. Латинін М. А. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні / М. А. Латинін, Г. І. Шарий // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 97–104.

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній та ін. – 2011. – 787 с.

5. Євсюков Т. О. Концептуальні засади безпечного землекористування / Т. О. Євсюков // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 1. – С. 26–29.

6. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К. : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 52 с.

7. Євграфов О. Є. Державне регулювання раціонального використання земельних ресурсів в умовах проведення земельної реформи : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. Є. Євграфов. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2009. – 20 с.

8. Добряк Д. С. Еколого-економічні засади формування землекористування в ринкових умовах / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – К. : Урожай, 2010. – 334 с.

9. Довідник із землеустрою / за ред. Л. Я. Новаковського. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Аграр. наука, 2015. – 492 с.



УДК 336:006.015.8

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

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКІСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ЕКОНОМІКИ

Проаналізовано та надано оцінку забезпечення державного регулювання ефективною фінансовою безпекою економіки.

Розглянуто проблему фінансової безпеки та її забезпечення як явища, що одержало визнання у вітчизняній і світовій науці. Нині її актуальність тільки зростає. Фінансова безпека – невід’ємний елемент розвитку економічної системи, її окремих складників і світового співтовариства в цілому.

З’ясовано, що фінансова безпека України означає такий стан економіки, за якого здійснюється зняття соціальної напруженості всередині держави за допомогою зростання добробуту населення, престижу країни на світовому рівні й пріоритету національних інтересів, установлення конкурентоспроможності новітніх технологій і видів виробництва й збільшення потенціалу України в зовнішньоекономічному просторі.

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

© А. І. Бондаренко, 2017

The article analyzes and assesses the assurance of state regulation of financial security of the economy.

The problem of financial security and its maintenance as a phenomenon which has received recognition, both in the domestic and in the world science is considered. Today, its relevance is only growing. Financial security is an integral part of the development of the economic system, its individual components and the global community as a whole.

It is determined that Ukraine's financial security means a state of the economy in which the elimination of social tensions within the state is carried out through the growth of the welfare of the population, the growth of the prestige of the country on the world level and the priority of national interests, the establishment of the competitiveness of the newest technologies and types of production and the increase of Ukraine's potential in foreign economic space.

It is determined that if the economy is not being developed, then the possibility of its survival, as well as resistance and ability to adapt to external and internal threats, is sharply reduced. Stability and security – the most important characteristics of the economy as a single system. They should not be opposed, each of them characterizes the state of the economy.

The scientific basis for solving these important public tasks is, first and foremost, theoretical work on the mechanisms of state regulation of the formation of mechanisms of financial security of the economy contained in the writings of Ukrainian scholars.

Key words: mechanisms of state regulation; provision of financial services; financial security of the state.

Постановка проблеми. Лібералізація руху капіталу, бурхливий розвиток ринків фінансових інструментів та інші позитивні аспекти процесу глобалізації, що спостерігалися в багатьох країнах, наочно продемонстрували одночасно небезпеку накопичення фінансових дисбалансів і можливість швидкого розвитку фінансової кризи в Україні. За цих умов основними напрямками державного регулювання забезпечення фінансової безпеки у внутрішньоекономічній діяльності держави може бути правове забезпечення реформ, створення ефективного механізму контролю за дотриманням законодавства України і посилення державного регулювання у сфері фінансів, а також вживання необхідних заходів з подолання наслідків фінансової кризи, збереження стійкого економічного розвитку України, піднесення добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковою основою виконання цих важливих державних завдань виступають передусім теоретичні напрацювання щодо механізмів державного регулювання формування механізмів фінансової безпеки економіки, які містяться у працях [1–4].

Мета статті – аналіз механізмів державного регулювання якісного забезпечення ефективності фінансової безпеки економіки.

Виклад основного матеріалу. Аналіз методологічних аспектів державного регулювання фінансової безпеки передбачає передусім з'ясування суті поняття фінансової безпеки, яке зараз використовується досить часто в дослідженнях безпеки соціуму. В наукових працях поняття фінансової безпеки визначається, по-перше, як суттєвий елемент економічної безпеки, по-друге, як різновекторне поняття, оскільки увага дослідників акцентується на різних аспектах цього складного концепту. Це пояснюється тим, що протягом останніх десятиліть тему фінансової безпеки в наукових дослідженнях розроблено недостатньо порівняно з економічною безпекою. Проте ця проблема потребує поглибленої розробки, оскільки “фінансова безпека” – непроста категорія, складові частини якої є предметом спеціального дослідження. Через недостатню розробленість теорії фінансів багато термінів і понять інтерпретуються по-різному, тому мають різний зміст. Це не дає можливості розробити ефективні заходи щодо захисту фінансової системи країни від дестабілізаційних чинників [3].

Реалії сучасного світу такі, що інформаційного забезпечення фінансової безпеки України (як і інших країн) явно недостатньо. В усіх постіндустріальних країнах головними чинниками розвитку виступають наука, технології та розумові процеси, які привели до появи інтелектуальної культури. Саме поняття “інтелектуальна культура” включає сферу ідей і думки, природні й фізичні науки, сферу естетики (мистецтво, література, музика тощо). Тобто інтелектуальна культура вивчає “дух часу” (Zeitgeist), який домінує зараз у провідній західній цивілізації. Ця дефініція може ефективно використовуватися саме в аналітичних цілях, щоб з’ясувати значущість інтелектуальних способів у розв’язанні багатьох проблем сучасного світу. Невипадково нині зросла роль інтелектуальних організацій (ними стають різного роду корпорації та компанії), щоб виявити нові можливості в умовах невизначеності гіперконкурентного глобального ринку послуг, товарів і фінансів.

Необхідно мати на увазі, що економічні (і фінансові) війни сучасного світу, які є війнами нового вищого рівня, характеризуються тенденцією до зростання значення й місця інформаційного та інтелектуального складників. Саме інтелектуальна складова частина виступає ще одним суттєвим чинником забезпечення фінансової (й економічної) безпеки України. Інтелектуальне забезпечення фінансової безпеки економічного соціуму диференціюється всередині себе на різні компоненти.

Саме від адекватності економічної теорії залежить ефективність інтелектуального забезпечення державного регулювання фінансової безпеки українського, західного або східного соціуму. Наразі необхідно враховувати структуру економіко-теоретичного знання, що визначає функціонування глобальної та національної економіки. “Будова економіко-теоретичного знання, – пише В. Тарасевич, – визначається взаємодією його персон (автора, носія і користувача)”. З цих позицій його онтологічна складова частина багато в чому похідна від економіки як об’єкта; гносеологічна – від стану й еволюції науки і наукової діяльності; праксеологічна – від порядку й умов практичного застосування знання, а культурно-аксіологічна складова детермінується духовними, соціальними, політичними й екологічними чинниками. Своєю чергою, кожен із зазначених складників має власну будову (склад елементів) – структуру [4, 90].

Іншим складником інтелектуального забезпечення державного регулювання фінансової безпеки економіки України виступають системи штучного інтелекту, пристрої, що імітують процеси мислення або розумної поведінки з колосальним прискоренням за допомогою комп’ютера. Один із фахівців у сфері штучного інтелекту (далі – ШІ) дає таке визначення цього аспекту наукового дослідження: “Штучний інтелект можна визначити як галузь комп’ютерної науки, що займається автоматизацією розумної поведінки” [5]. Зазвичай виділяють декілька напрямів ШІ: експертні системи, штучні нейронні мережі й нечіткі логіки, природно-мовні системи. Експертні системи успішно використовуються в різних сферах людської діяльності: в медичному страхуванні, в нарахуванні заробітної плати службовцям, у банківській діяльності, в тому числі для забезпечення фінансової безпеки. Цілком очевидно, що в найближчій перспективі експертним системам належатиме провідна роль в економіці та фінансах. Зауважимо, що значущість систем штучного інтелекту в забезпеченні фінансової безпеки України зростатиме. Дослідження показують перспективність розробок колективного штучного інтелекту із заздалегідь заданими властивостями. Тому можна розраховувати на створення системи колективного штучного інтелекту, чії властивості відповідатимуть виконанню складних завдань забезпечення фінансової безпеки.

Не менш суттєвою в забезпеченні фінансової безпеки України виявиться здатність державних органів контролювати фінансову діяльність віртуальних організацій у сфері бізнесу. “Уряди, як правило, не дуже люблять віртуальний світ: вони не можуть контролювати його і обкладати податками”. Компанії, які діють у віртуальному середовищі, ймовірно, все більшою мірою зазнають тиску національних та інтернаціональних агентств, які потребують прозорості у веденні операцій: “віртуальний, але видимий” – може стати гаслом регулятивних органів. У цьому питанні фінансові професіонали, мабуть, мають відігравати

ключову роль в організаціях, забезпечуючи еластичність віртуальних операцій; усе це відбувається в регулятивному середовищі, яке, ймовірно, в найближчому майбутньому нестримно змінюватиметься. Нині відбувається розвиток електронного бізнесу, здійснюваного за допомогою Інтернету. Тому державним органам України та інших країн для забезпечення фінансової безпеки економічної сфери соціуму доведеться знаходити способи контролю і механізми державного регулювання діяльності електронного бізнесу.

Виконання завдань з ефективного інформаційного й інтелектуального забезпечення соціально-економічного розвитку і результативності фінансової безпеки України недостатнє без відповідного правового забезпечення діяльності державних (і недержавних) управлінських органів і структур. Можна констатувати, що стрімкий розвиток новітніх інформаційних і телекомунікаційних технологій, зростання економічної цінності інформаційних ресурсів призвели до появи такого нового явища, як комп'ютерна злочинність. Тому державним органам не обійтися без правової основи, що забезпечує фінансову (й економічну) безпеку країни [1, 37].

Саме право з усіма його правовими нормами і законами лежить в основі функціонування системи фінансово-економічної безпеки нашої країни. Воно базується на Конституції України, Законі України "Про основи національної безпеки", Концепції національної безпеки і доктрині інформаційної безпеки України. Відповідно до чинного законодавства забезпечення фінансово-економічної безпеки нашої країни покладено на ієрархічну структуру органів державної влади. Необхідно зауважити, що ефективне функціонування ієрархічної структури органів державної влади України з правового забезпечення фінансової безпеки країни неможливе без наявності соціального капіталу. Загальновизнано, що зараз розвиток соціуму в усіх його аспектах потребує розвиненого людського потенціалу, одним із найважливіших проявів якого є соціальний капітал. Водночас зауважимо, що правова система теж є соціальним капіталом. Важливо тут те, що "зміни в суб'єктивній нормі дисконту членів співтовариства мінітимуть оптимальну, або ефективну, міру жорсткості обмежень, що вводяться індивідами, поведінку, яка відбита в законі" [4, 111]. Цього роду соціальний капітал має свою вартість, яка потребує підтримки, що обертається зростанням громадського блага для суспільства й індивідів.

Соціальний капітал людського потенціалу теж має свою вартість, його підтримка сприяє зростанню громадського блага. Це, своєю чергою, підвищує значущість правової системи як соціального капіталу, що зміцнює фінансову безпеку України.

У цілому можна зробити такі висновки. По-перше, адекватними методологічними і соціологічними основами дослідження фінансової безпеки є фрактальний підхід, хвилевий принцип Елліотта, який ґрунтується на числах Фібоначчі, дворівнева трансформаційна модель зв'язку "людина – суспільство", принцип складності, парадигма інформаційного суспільства з його глобальними ризиками.

По-друге, місце фінансової безпеки економіки держави в системі комплексної безпеки суспільства обумовлене зв'язком інституту власності з капіталом, фундаментальною роллю віртуальних фіктивних фінансів у розвитку глобальної мережної економіки, що можна зрозуміти тільки у рамках теорії рефлексивності.

По-третє, адекватне забезпечення державного регулювання фінансової безпеки українського соціуму можливе тільки на основі багатоаспектних зв'язків фінансової діяльності з новими інформаційними і телекомунікаційними технологіями, з системами штучного інтелекту, з методами інформаційної та економічної війни, з віртуальним управлінням.

По-четверте, ефективність застосованих механізмів державного регулювання фінансової безпеки суспільства залежить передусім від функціонування правової системи, що є соціальним капіталом, і розвитку людського капіталу та дає змогу фінансовій системі України виконувати безпечно діяльність.

Аналіз методологічних аспектів вивчення фінансової безпеки економічного сектора України припускає передусім з'ясування суті поняття фінансової безпеки, яке зараз використовується досить часто в дослідженнях безпеки соціуму [2, 11].

Українські вчені визначають фінансову безпеку держави як “незалежність і стабільність її фінансової системи, передусім бюджетної, її здатність забезпечити державу фінансовими коштами, достатніми для ефективного виконання його внутрішніх і зовнішніх функцій і захисту національних інтересів”. Далі ці дослідники з фінансовою безпекою пов’язують достатність “запасу міцності” фінансової системи країни, необхідної для нейтралізації негативних наслідків, що виникають через непередбачені й надзвичайні ситуації. Це означає, що досить високий рівень фінансової безпеки країни дає можливість державі “оперативно і своєчасно відреагувати на виникнення яких-небудь погроз, по можливості запобігти, нейтралізувати або хоч би звести до мінімуму потенційні соціально-економічні, військові втрати”. Таким чином, виявляється, що фінансова безпека має, щонайменше, дві сторони, які потрібно враховувати у з’ясуванні методологічних основ цього концепту.

Отже, необхідно розглядати декілька аспектів фінансової безпеки, до яких належать геофінанси як головна складова частина геоekonomіки, глобальні фінанси, фінансові кризи, що ведуть до занепаду економіки. На підставі сукупності цих сторін, або моментів, дається таке визначення фінансової безпеки: “Фінансова безпека держави – основна умова її здатності здійснювати самостійну фінансово-економічну політику відповідно до своїх національних інтересів. Загалом і в цілому, на нашу думку, фінансова безпека держави полягає в здатності її органів:

- забезпечувати стійкість економічного розвитку держави;
- забезпечувати стійкість платіжно-розрахункової системи й основних фінансово-економічних параметрів;
- нейтралізувати дію світових фінансових криз і умисних дій світових акторів (держав, субдержавних угруповань тощо), тінювих (кланово-корпоративних, мондіалістських, мафіозних тощо) структур на національну економічну і соціально-політичну систему;
- запобігати великомасштабному витоку капіталів за межі, “втечі капіталів” з реального сектора економіки;
- запобігати конфліктам між владою різних рівнів з приводу розподілу і використання ресурсів національної бюджетної системи; найоптимальніше для економіки країни прияти і використовувати засоби іноземних запозичень;
- запобігати злочинам і адміністративним правопорушенням у фінансових правовідносинах (у тому числі легалізації відмивання прибутків, отриманих злочинним шляхом)”. Такого роду дефініція фінансової безпеки є фактично набором завдань, виконання яких державою потрібне для забезпечення ефективного функціонування як фінансової системи країни, так і всієї системи державного управління суспільством [3].

Це витікає із суті нашого дослідження та нормативно-правових документів державних органів влади України, в яких підкреслюється, що “стійкість фінансової системи визначається рівнем дефіциту бюджету, стабільністю цін, нормалізацією фінансових потоків і розрахункових відносин, стійкістю банківської системи і національної валюти, мірою захищеності інтересів вкладників, ринку цінних паперів, зниженням зовнішнього і внутрішнього боргу і дефіциту платіжного балансу, забезпеченням фінансових умов для активізації інвестиційної діяльності”. Необхідно мати на увазі той суттєвий момент, що в цій “державній стратегії економічної безпеки” саме її фінансові аспекти викладено неповністю, про них ідеться окремо.

У зв’язку із цим справедливе твердження італійського експерта з міжнародних фінансів Ф. Б. Рочча, згідно з яким фінанси є каналами проникнення іноземних структур, що дає їм можливість контролювати життєдіяльність країни. Чим вищий рівень фінансової безпеки країни, тим більше можливостей у держави здійснювати контроль свого фінансового простору, що забезпечує виконання традиційних прерогатив суверенітету. Застосування фінансової та економічної потужності дає можливість одній країні насильно проникати в країну-суперницю, що виявляється ефективнішим за використання військової потужності [1, 76]. Проте суть поняття фінансової безпеки, що зафіксована у відповідному слові, виявляється зовсім не такою простою, як здається

на перший погляд. Поняття фінансової безпеки не завжди однозначно пов'язане з точними і далекими прогнозами, оскільки воно несе на собі відбиток культурної традиції соціуму.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Тема фінансової безпеки розробляється недостатньо порівняно з економічною безпекою в наукових дослідженнях. Лекції з економічної безпеки та її стратегічного управління, як правило, входять у курс навчання в економічних школах і в підручники з економічної безпеки, тобто в економічній літературі переважають дослідження проблем економічної безпеки, водночас поняття “фінансова безпека економіки” практично не визначено, не зрозумілі її специфіка і склад загроз, які можуть завдати їй суттєвої шкоди. Ця проблема потребує поглибленої розробки, оскільки “фінансова безпека” – складна категорія, складники якої можуть бути предметом спеціального дослідження. До останніх передусім можна зарахувати безпеку бюджетної та банківської систем, позабюджетних фондів, фондового ринку.

Список використаних джерел:

1. Башлай С. В. Роль банківської системи в розвитку фінансового ринку України / С. В. Башлай, О. В. Шумкова // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2006. – Т. 15. – 336 с.
2. Пожар Т. О. Розвиток фінансово-бюджетного механізму державного фінансового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / Т. О. Пожар ; Нац. банк України; Держ. вищ. навч. закл. “Укр. акад. банк. справи Нац. банку України”. – Суми : [б. в.], 2012. – 21 с.
3. Розпутенко І. В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки : метод. вказівки / Розпутенко І. В. – К. : К.І.С., 2001. – 135 с.
4. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / Орлюк О. П. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.



УДК 332.85:338.532.42

Б. Е. Братко, аспірант Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНИ НА РИНКУ ЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ

Розглянуто та запропоновано загальні підходи щодо оцінювання соціально-економічних факторів впливу на механізми державного регулювання ціни на ринку житлової нерухомості. Адже проблема розробки механізмів державного регулювання й системного розгляду відтворювальних та інвестиційних процесів у житловій сфері, орієнтованих на ринки нерухомості, їх економічну ефективність і соціальну спрямованість, нині залишається малодослідженою в нашій країні. Ключова проблема під час вибору й реалізації житлової політики – забезпечення доступності житла для громадян.

Ключові слова: державно-управлінські відносини; ринок нерухомості; механізми державного регулювання.

© Б. Е. Братко, 2017

The article deals with and proposes general approaches to the assessment of socio-economic factors of influence on the mechanisms of state regulation of prices in the residential real estate market. After all, an important economic problem (in theoretical comprehension and practical implementation) that is practically unworked for market conditions is the development of mechanisms of state regulation and systemic consideration of reproductive and investment processes in the residential sector, oriented to real estate markets, their economic efficiency and social orientation, have so far not been scientifically researched Ukrainian scholars. A key issue when choosing and implementing housing policy is ensuring affordable housing for citizens.

Therefore, our research consists in developing the foundations of the formation of economic mechanisms of state regulation of the residential real estate market, assessment of the state and justification of the trends of the housing market development, the development of socio-economic characteristics of this market, oriented towards affordable housing for the entire population of the country.

The practical aim of the study is to develop a methodological approach to the socio-economic justification of choosing the areas of the housing market, which is in line with market conditions and economic conditions and features of the regions. Proposed methods of integrated assessment of housing construction should contribute to the solution of tasks for the implementation of housing in a market economy.

Key words: public-administration relations; real estate market; mechanisms of state regulation.

Постановка проблеми. В умовах демократизації та формування громадянського суспільства ключовими факторами інноваційного розвитку української державності є характер державно-управлінських відносин, у яких постійно перебувають суб'єкти і об'єкти, наявність тісних прямих і зворотних зв'язків між ними. Особливість сучасного державного регулювання полягає в тому, що керований об'єкт не тільки підпорядковується суб'єкту, але й стає вимогливим щодо цього, проявляючи високу соціальну активність і динамічний вплив на органи влади, спонукає їх до зміни характеру та змісту управлінських впливів, потребує від них певних дій і відповідної лінії поведінки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку й удосконалювання ринку нерухомості розглядають у фундаментальних працях вітчизняні економісти та управлінці [1–5]. У доробках науковців досліджено локальні проблеми державного регулювання ринку нерухомості, пов'язані з ціноутворенням, землекористуванням, кредитуванням, а також розкриття важливих елементів управлінських орієнтирів.

Мета статті – аналіз економічних і соціальних факторів впливу на механізми державного регулювання порядку формування ціни на ринку житлової нерухомості в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перехід національної економіки до сучасних форм ринкових відносин в умовах інформатизації й формування громадянського суспільства потребує застосування досконалішої системи державного регулювання. Це, на думку провідних учених, зумовлює розширення і поглиблення системних досліджень у сфері теорії і практики державного регулювання, зокрема ринку житлової нерухомості [6, 99; 7].

Визначення ефективності наукового дослідження у сфері державного регулювання здійснюється на його заключній стадії і належить до найважливіших і найскладніших завдань. У спеціальній літературі з наукознавства і різних галузей знань визначена суть ефективності, розроблено критерії та методики її розрахунку. Із загальних позицій ефективність наукового дослідження у сфері регулювання в державному секторі розглядається як сукупність різних видів отриманих результатів: наукових, економічних, соціальних, політичних тощо.

З метою сприяння стабільному розвитку ринку житлової нерухомості, а також для здійснення контролю над ринком, зниження ризиків інвестування в нерухомість необхідно проаналізувати різні фактори ціноутворення, що впливають на попит та пропозицію нерухомості, а також знайти й визначити зв'язок між цими факторами.

Під факторами ціноутворення розуміють сукупність різних змінних аргументів (умов), які впливають на формування рівня, структури й динаміки цін, визначаючи їх тенденцію до зростання або зменшення [4, 10]. В економічній літературі наведено різні класифікації факторів, що впливають на розвиток ринку нерухомості: внутрішні й зовнішні, макроекономічні й мікроекономічні тощо.

Державне регулювання ринку нерухомості має локалізоване значення, оскільки його об'єкти нерухомі, унікальні, а їхня цінність значною мірою залежить від зовнішнього навколишнього середовища (політичної, економічної, соціальної, екологічної обстановки в державі й регіоні). Крім того, ринок сегментований, адже різні користувачі мають різні потреби, різний платоспроможний попит [3].

На механізми регулювання ринку житлової нерухомості впливають особливості конкретного історичного етапу в розвитку країни (перехід від планової економіки до ринкової), історичні особливості формування ринку нерухомості (наприклад, “Закон про власність в Україні”, який поклав початок приватизації, Земельний Кодекс, що врегульовує розвиток земельних відносин і т. д.), визначаючи такі характеристики, як перерозподіл загального фонду нерухомості, співвідношення системи фінансування й особливості оподаткування нерухомості [4, 29].

Галузева структура економіки країни впливає на структуру механізмів регулювання у ринку нерухомості. Українська економіка значною мірою орієнтована на добувний сировинний сектор. Надприбутки за максимально високих цін сприяють концентрації потужних фінансових ресурсів у компаніях, які, володіючи широкими інвестиційними можливостями, створюють девелоперські й будівельні компанії, інвестуючи засоби в проекти з нерухомості та земельні активи. У зв'язку з тим, що переорієнтація економіки потребує тривалого часу, можна стверджувати, що ринок нерухомості залежатиме від фінансових впливів. Таку залежність можна пояснити тим, що прибуткова вартість компаній є певним сигналом інвесторам і населенню. У період зниження прибутків на сировинному ринку інвестори й населення починають відкладати покупки, небезпідставно вважаючи, що економічна ситуація в країні може погіршитися. У зв'язку з негативними очікуваннями кількість угод на ринку падає, ціни знижуються, і навпаки.

У зв'язку з високою часткою ринку нерухомості у ВВП України колосальною вартістю національного багатства, матеріалізованого в нерухомість, великою кількістю робочих місць, створених ринком нерухомості, рівень економічного розвитку країни є найважливішим чинником, що визначає стан як економіки в цілому, так і ринку нерухомості зокрема. Валовий внутрішній продукт є основним показником економічного розвитку країни, який свідчить про рівень ефективності використання виробничих ресурсів та зростання середнього добробуту громадян.

На сучасному етапі Україна ефективно інтегрує у світову економіку й прагне до стабільного економічного розвитку. Однак існує низка проблем, які не дають змогу економіці розбудовуватися й виходити на новий рівень. Однією з головних проблем України є залежність від цін на сировинні ресурси. У сьогоденних умовах необхідність переходу економіки країни від експортно-сировинного типу розвитку до інноваційного очевидна. Для цього необхідна розробка державної економічної політики із вказівкою пріоритетного напрямку розвитку.

Економічна політика в системі державного регулювання – це система методів, інструментів і форм державного впливу на соціально-економічні процеси, що реалізує той або інший тип економічної стратегії [2, 77]. Головними цілями економічної політики у сфері нерухомості є подолання негативних наслідків стихійної розбудови ринку й уживання заходів для його стабільного й упевненого розвитку.

Механізми формування економічної політики держави на ринку нерухомості здійснюються за допомогою прийняття законодавчих і нормативних актів, що регулюють ринок

нерухомості, проголошення пріоритетних напрямів розвитку й інструментів державного регулювання, створення сприятливого клімату для іноземних інвестицій у проекти, з метою створення необхідних умов доступного кредитування.

В умовах глобальної фінансової кризи, причини якої закладені в недостатньому державному регулюванні фінансових ринків та ринку нерухомості, Європейською економічною комісією ООН за підтримки міжнародної федерації нерухомості FIAVCI був розроблений документ “Основи політики для стійких ринків нерухомості. Принципи та рекомендації для розвитку сектора нерухомості країни” [8], в якому були сформульовані основні принципи роботи ринків нерухомості в посткризових умовах.

На основі світового досвіду експерти, проаналізувавши причини виникнення світової фінансової кризи, розробили заходи щодо поліпшення ринку нерухомості для досягнення соціальних і економічних цілей, зокрема через підвищення ефективності ринку іпотечного кредитування, до якого зараховано:

- *зміну курсу валют.* В умовах ослаблення курсу долара всі ціни, номіновані в гривнях, автоматично зростають, що призводить до зростання середньої доларової ціни. При цьому середня гривнева ціна знижується за рахунок автоматичного зменшення цін об’єктів, номінованих у доларах, щодо гривні. З цієї причини для адекватного розуміння реальної динаміки цін на нерухомість слід урахувувати також і динаміку курсів валюти;

- *проблеми інфляції.* Інфляція впливає на платоспроможний попит на нерухомість, а через нього – на ціни житлової нерухомості та пропозицію нерухомості (вплив на ціни будівельних матеріалів, робіт і послуг);

- *циклічність розвитку економіки* впливає на економіку країни в цілому, а особливо на ринок житлової нерухомості.

Вплив циклічності тим вищий, чим більш інерційним є той або інший сегмент економіки. Ринок житлової нерухомості можна зарахувати сюди ж через тривалий виробничий цикл, який за зростання сукупного попиту не дає змогу збільшити сукупну пропозицію в короткостроковому періоді.

Світова фінансова криза 2008 р. є ще одним прикладом циклічного розвитку економіки. Незважаючи на деякі позитивні моменти (відхід неефективних компаній і виробництв із ринку), внаслідок світової фінансової кризи виникли труднощі з фінансуванням на ринку нерухомості, зросла вартість позикових коштів і скоротилася їх доступність, що негативно відбилося на попиті й пропозиції нерухомості [5, 50].

За цих умов виникає необхідність проведення антициклічних заходів державного регулювання, спрямованих на згладжування наслідків криз і їх мінімізації. Основними інструментами такого впливу є заходи податково-бюджетної й грошово-кредитної політики держави шляхом пожвавлення або стримування ділової активності. Ефективна антициклічна політика згладжує кризові прояви (фазу депресії), а економіка з фази кризи, яка значно скорочується в часі, переходить у фазу пожвавлення й підйому.

Ринок нерухомості являє собою сукупність регіональних ринків, які відрізняються між собою за рівнем економічного розвитку, рівнем доходів, цін, ефективності вкладення капіталу й іншими параметрами. Залежно від геополітичного становища регіону, галузевої структури його економіки, демографічних факторів формується система факторів регіонального рівня, що визначають стан і динаміку ринку житлової нерухомості через вплив на попит та пропозицію на ринку, тобто діють регіональні фактори, що впливають на ринок нерухомості.

Регіональні фактори. *Рівень, диференціація й динаміка доходів населення.* Рішення щодо придбання й суми витрат на придбання нерухомості залежить від доходів населення. За низьких заробітних платах, безробіття попит на нерухомість падає. Збільшення добробу-

ту населення сприяє збільшенню сукупного попиту на об'єкти нерухомості, однак висока диференціація доходів створює "спекулятивний" попит і веде до зростання цін на неї.

Важливим економічним фактором, який набуває все більшого значення в останні роки, є *доступність фінансових ресурсів*. Кредитна система стала важливим фактором, який визначає попит на об'єкти нерухомості. Поліпшення умов кредитування з надання іпотечної позики сприяє збільшенню попиту, що веде до зростання цін на житлову нерухомість.

Крім доступності кредитних ресурсів, важливим фактором є вартість позикових коштів, а саме процентна ставка. Висока процентна ставка знижує попит і пропозицію на ринку нерухомості. Процентна ставка залежить від економічного становища країни: якщо економіка перебуває в стані спаду, то ставки будуть високі, якщо в стані підйому – процентні ставки суттєво знижуються. Подальше зниження процентної ставки стимулюватиме попит і пропозицію. Зростання ставок за кредитами негативно позначається на фінансуванні покупки або будівництва об'єктів нерухомості, оскільки частка позикових коштів у таких інвестиціях дуже висока (у типових ринкових умовах частка позикових коштів у фінансуванні будівництва залишається близько 70 %).

Стан альтернативних і суміжних ринків. Ринок нерухомості має двоїсту природу, адже він є як частиною ринку товару, так і частиною ринку капіталу. Внаслідок двоїстої природи зміну на ринку нерухомості спричиняє зміну ситуації й на суміжних ринках: ринку будівельних матеріалів, ринку виробництва меблів, ринку робочої сили тощо. Крім того, альтернативні й суміжні ринки забезпечують ресурсну базу будівництва і його собівартість, що впливає на ціни житла [7].

Ризики у сфері державного регулювання інвестиціями у нерухомість. У всьому світі нерухомість вважається найбільш надійним різновидом інвестицій, однак у зв'язку з унікальними особливостями нерухомості (низька ліквідність, суттєві фінансові й тимчасові витрати на здійснення угод, необхідність якісного управління) існують і специфічні ризики інвестування в неї. Інвесторові слід ураховувати можливе зниження прибутковості інвестиційного проекту, перевищення фактичних витрат над запланованими, збільшення вартості будівництва у зв'язку зі зростанням цін на матеріали, законодавчі зміни або зміну оподаткування.

Вартість будівництва. Нестача кваліфікованої робочої сили й будівельних матеріалів або збільшення вартості матеріалів призводить до суттєвого зниження обсягів будівництва. Високі транзакційні витрати, такі як податки й збори, дозвіл на будівництво, інженерна підготовка землі, сприяють подорожчання й збільшенню тривалості будівництва. Все це збільшує витрати на будівництво і зазвичай переноситься на покупців і орендарів у вигляді більш високих цін і зростання орендної плати, що може призвести до вповільнення розвитку ринку.

Ціни й тарифи на комунальні послуги. Механізм цінового регулювання має важливе значення в житлово-комунальній сфері, яка являє собою локальну природну монополію. Тарифи на житлово-комунальні послуги мають бути економічно обґрунтованими, відшкодовуючи витрати виробництва й забезпечуючи рентабельність роботи організацій житлово-комунального сектора. Економічно обґрунтовані тарифи на комунальні послуги впливають на механізм регулювання ринку нерухомості через модернізацію, створення нових, альтернативних, низьковитратних технологій під час будівництва й експлуатації нерухомості.

Ціни на комунальні послуги додатково впливають на рішення споживачів про придбання житла певної категорії, тому що від цього залежить вартість подальшої експлуатації об'єкта нерухомості. Наприклад, експлуатація котеджів і кондомініумів є досить дорогою для їхніх власників.

Група соціальних факторів. Демографічні тенденції є головною рушійною силою на ринку нерухомості. Вони містять у собі розмір родини, ставлення дорослих до дітей, вік дітей, кількість пенсіонерів, дохід родини, спосіб життя, міграцію, рівень освіти, злочинності та інше, що

впливає на кількість, якість і переваги нерухомості в регіоні. Рівень освіти впливає на якість робочої сили, залученої ринком нерухомості. Нерухомість є основним місцем проживання або місцем ведення бізнесу. Тому попит на неї зростає разом зі збільшенням населення, а падіння попиту на нерухомість в одному регіоні може супроводжуватися збільшенням попиту в інших регіонах. Збільшення або зменшення попиту на нерухомість може бути викликане низкою додаткових факторів: економічними змінами (наприклад, у разі закриття підприємства), соціальними проблемами (якість надання освітніх послуг у школах, університетах), зміною чисельності населення (міграція в більш економічно й соціально розвинені й безпечні регіони) [1, 89].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Таким чином, взаємодія економічних, соціальних, екологічних і адміністративних факторів визначає стан і динаміку попиту та пропозиції на ринку. Так, зниження доступності кредитних ресурсів (зростання ставок відсотка) зменшує можливості споживача щодо придбання нерухомості – призводить до зниження попиту та збільшує витрати будівельників, тобто знижує пропозиції на ринку. Рівень розвитку областей України неоднорідний: в областях з високою зайнятістю, високим рівнем доходів, розвинутою інфраструктурою й транспортною мережею ринок нерухомості розбудовується досить швидко; у регіонах з нерозвинутою й неконкурентоспроможною економікою, низькими доходами населення й міграційним відтоком ринок нерухомості розбудовується дуже повільно. Поряд з факторами загального порядку, що визначають тенденції розвитку ринку нерухомості на рівні країни й регіонів, кожний тип нерухомості має свій набір факторів, що впливають на його споживчі якості, а значить, і на вартість нерухомості. При цьому всі фактори впливу відбиваються на певних якісних і кількісних характеристиках нерухомості.

Список використаних джерел:

1. Коваленко Н. Я. Экономика недвижимости : учеб. пособие / Н. Я. Коваленко, Г. А. Петранева, А. Н. Романов. – К. : Колос, 2007. – 240 с.
2. Лазарова Л. Особенности подхода к жилищной политике / Л. Лазарова // Экономист. – 2006. – № 10. – С. 72–78.
3. Кошева А. М. Стратегічні напрями регулювання розвитку житлової сфери [Електронний ресурс] / А. М. Кошева // Держ. управління: теорія та практика. – 2009. – № 2 (10). – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Koshevas.pdf
4. Олійник Н. І. Розвиток ринку житла в Україні: теорія та практика державного регулювання : монографія / Н. І. Олійник. – К. : НАДУ, 2011. – 288 с.
5. Савруков А. Н. Методы эффективного государственного регулирования системы ипотечного жилищного кредитования / А. Н. Савруков, Н. Т. Савруков // Финансы и кредит. – 2012. – № 486. – С. 45–52.
6. Акерлоф Дж. Рынок “лимонов”: неопределенность качества и рыночный механизм / Дж. Акерлоф // Thesis. – 1994. – Вып. 5. – С. 91–104.
7. Житловий фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zf/zf_u/2006_u.htm
8. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва [Електронний ресурс] : Закон України від 25 грудня 2008 р. № 800-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17>
9. Каваленко В. Представники ООН і FIABCI допоможуть українському ринку нерухомості досягти стабільності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.zagorodna.com/uk/statti/predstavniki-onn-i-fiabci-dopomozhut-ukrajnskomu-rinku-nerukhomosti-dosyagti-stabilnosti.html>

З. М. Бурик, старший викладач кафедри
регіонального управління та місцевого
самоврядування Львівського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Розглянуто принципи забезпечення сталого розвитку держави. Виокремлено основні чинники, що забезпечують його, серед яких екологічні, економічні та соціальні складники, наведено принципи кожного з них. Запропоновано додаткові принципи забезпечення сталого розвитку, серед яких: принципи об'єктивності, цілепокладання, результативності, ефективності, пріоритетності, компетентності, комплексності, спадкоємності, прозорості та ситуаційності. Згруповано принципи державного регулювання сталого розвитку країни, до яких належать принципи ефективності, справедливості, системності, цілеспрямованості, стабільності, безперервності, науковості; принципи сталого розвитку, до яких належать основні (прогресивності, адаптивності, трансформаційності, стійкості, стабільності, рівноважності) та специфічні (цілеспрямованості, збалансованості, цілісності, динамічності); загальні принципи державного регулювання сталим розвитком, до яких належать принципи науковості, погодження інтересів, цілеспрямованості, пріоритетності, системності, комплексності, гнучкості, адаптації, достатності, організаційно-правового та економічного забезпечення, поступовості, ефективності, прозорості, пріоритету права над економікою та єдності економіки і політики.

Ключові слова: екологічна складова; економічна складова; принципи; регулювання; соціальна складова; сталий розвиток.

Ensuring sustainable development in the current conditions of functioning of the Ukrainian economy requires the implementation of a strategy of socio-economic transformation aimed at changing the social and economic priorities of development and mechanisms for their implementation. Public administration and regulation of the economy is intended to intensify and actualize the use of all types of available resources, opening new market and social opportunities, creating stimulating conditions, maintaining a favorable environment for improving the efficiency of the economy and improving the quality of life of the population. At the same time, there is a certain relationship between the completeness of realization of accumulated potential and the quality of state regulation.

The main task of the research paper is to synthesize the system of principles of state regulation and sustainable development and to identify its own key principles that will make it possible to improve the efficiency of the regulatory process at the national level.

The article presents the principles of sustainable development. The main factors contributing to sustainable development are identified, among them ecological, economic and social, and the principles of each of these components are given. Additional principles of sustainable development, including objectivity, goal-setting, effectiveness, efficiency, priority, competence, complexity, continuity, transparency and situationality, are proposed. The principles of state regulation are grouped with the sustainable development of the country, which include the principles of efficiency, justice, systemicity, purposefulness, stability, continuity, and science; principles of sustainable development, which include the main (progressiveness, adaptability, transformation, stability, stability, equilibrium) and specific (purposefulness,

© **З. М. Бурик, 2017**

balance, integrity, dynamism); general principles of state regulation of sustainable development, which include scientific, coordination of interests, purposefulness, priority, systemicity, complexity, flexibility, adaptability, sufficiency, organizational and legal and economic provision, graduality, efficiency, transparency, priority of law over economics and unity of the economy and politics.

Key words: ecological component; economic component; principles; regulation; social component; sustainable development.

Постановка проблеми. Забезпечення сталого розвитку в сучасних умовах функціонування економіки України потребує реалізації стратегії соціально-економічних перетворень, спрямованих на зміну соціальних і економічних пріоритетів розвитку та механізмів їх реалізації. Державне управління та регулювання економіки покликані активізувати й актуалізувати використання всіх видів наявних ресурсів, які відкривають нові ринкові та соціальні можливості, створюють стимулювальні умови, підтримують сприятливе середовище для підвищення ефективності господарювання та зростання якості життя населення. При цьому виявлено певну залежність між повнотою реалізації накопиченого потенціалу та якістю державного регулювання [1, 86]. Отже, ступінь реалізації власного потенціалу зумовлено рівнем та ефективністю державного регулювання й управління. У цьому контексті особливої актуальності набуває побудова ключових засад (принципів) формування реалізації державного регулювання для досягнення сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження проблем сталого розвитку присвячували свої праці такі провідні науковці, як: В. М. Бондаренко [2], А. М. Вергун [3], З. В. Герасимчук [4], Г. Ю. Кучерова [5], Л. Л. Кушнір [6] та ін. Досліджували принципи регулювання Л. І. Дідківська [7], В. П. Залуцький [8], О. Б. Кузьменко [9], О. І. Ковтун [10], Ю. Л. Орел [11], Д. М. Стеченко [1]. Трактуючи категорію “принципу” (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело), відповідно до енциклопедичного словника з державного управління, науковці зазначають, що це основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, основні засади пояснень та керівництва до дії, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо [12, 560]. Серед думок науковців простежуються несистемність і розрізненість наукових поглядів щодо виокремлення пріоритетних принципів регулювання. Зокрема, одними вченими акцентується увага на науковості та системності, іншими – на комплексності й безперервності регулювання та його ефективності. Різноманітність бачень наукових принципів так і не дала змоги сформувати базові засади державного регулювання сталого розвитку, що стало мотивом дослідження.

Мета статті – узагальнити систему принципів державного регулювання та сталого розвитку, виокремити власні ключові принципи, які дадуть змогу підвищити ефективність процесу регулювання на загальнодержавному рівні.

Виклад основного матеріалу. Концепція сталого розвитку має довгу історію становлення. Основні віхи її розвитку: звіт Всесвітньої комісії ООН з навколишнього середовища і розвитку в 1987 р.; конференція ООН з проблем навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (1992 р.); Всесвітній самміт із питань сталого розвитку в Йоганнесбурзі (2002 р.). Узагальнено такі його принципи: повага і турбота до всіх живих співтовариств; поліпшення якості людського життя; збереження життєздатності і розмаїтості Землі; забезпечення сталого використання відновлюваних ресурсів; мінімізація виснаження невідновлюваних ресурсів; зміна індивідуальних позицій і діяльності [13].

Основні принципи сталого розвитку на XXI ст. викладено у Порядку денному – безпрецедентному глобальному плані дій в інтересах сталого розвитку і найбільшому досягненні у галузі забезпечення комплексного розгляду екологічних, економічних і соціальних проблем на основі єдиної стратегії. Порядок денний на XXI ст. було прийнято главами

179 країн у 1992 р. На першому Світовому саміті Землі під егідою Комісії ООН із довкілля та розвитку обговорювалися проблеми сталого розвитку Планети [14].

Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 рр.” від 26.04.2003 р. № 634 [15] декларує такі принципи сталого розвитку: ліквідація бідності; упровадження нових моделей сталого виробництва та споживання з метою підвищення якості життя; охорона та раціональне використання природних ресурсів країни та її регіонів.

Серед наукових праць наведених дослідників слід особливо виділити підходи групи науковців: Д. М. Стеченко, Л. А. Швайки [1], що розрізняють загальні принципи державного регулювання (пріоритету права над економікою; ефективності; справедливості; стабільності; системності державного впливу; адекватності; оптимального поєднання адміністративно-правових і економічних важелів; поступовості та етапності; забезпечення єдності стратегічного і поточного державного регулювання та його оперативності; дотримання вимоги матеріально-фінансової збалансованості) і нові принципи (бюджетної політики та податкового регулювання зовнішньоекономічної діяльності).

Розширює перелік принципів Л. І. Дідківська [7], яка виділяє, крім наведених Д. М. Стеченко, Л. А. Швайкою, науковість регулювання, взаємопогодження інтересів, цілеспрямованість, пріоритетність, достатність, принципи організаційно-правового та економіко-організаційного забезпечення.

На думку О. І. Ковтуна, система державного регулювання економіки базується на дотриманні таких принципів : науковості, обґрунтованості – поєднання наукових основ державного регулювання економіки з практичними діями щодо втілення економіко-політичних рішень; формування системи державного регулювання економіки з урахуванням теоретичних основ і моделей економічної політики та наявного досвіду здійснення державного регулювання в країні й за кордоном; раціональності, реальності – державне регулювання економіки має ґрунтуватися на реальних, а не на ідеальних передумовах, не суперечити сформованій структурі господарства і раціональним діям індивідів; збалансованості, комплексності – єдність загальнонаціонального, регіонального та галузевого рівнів державного регулювання економіки, врахування особливостей фаз суспільного відтворення, окремих секторів і сфер господарства [10].

За діапазоном застосування принципи державного регулювання економіки можуть бути класифіковані на: загальноекономічні (або універсальні); спеціальні – для певних секторів економіки (аграрного, промислового, будівельного); локальні – ті, які спрямовані на регулювання окремих напрямів економічної діяльності (бюджетної, податкової, зовнішньоекономічної); адміністративно-процедурні, що застосовуються у плануванні, узгодженні й прийнятті нормативних актів із регулювання [10].

Детальніше принципи державного регулювання розвитку наведено у працях Ю. Л. Орла, зокрема:

- 1) принцип невід’ємності функції регіонального регулювання в системі державного управління, похідний від тези, що регулювання регіонального розвитку – невід’ємна частина системи державного управління;
- 2) наявності регулювних механізмів;
- 3) вирівнювання регіонального розвитку;
- 4) принцип селективності (пріоритетності) надання допомоги регіонам, який потрібен для концентрації державних ресурсів для виконання певних тактичних і стратегічних завдань регіонального розвитку;
- 5) пріоритетності розв’язання соціальних проблем;
- 6) принцип лагу, який пов’язаний з тим, що результати регулювання регіонального розвитку позначаються не відразу, а із запізненням, часто через багато років;

- 7) мультиплікативності державного регулювання;
- 8) принцип стратегічного цілепокладання, який витікає із завдань регіонального розвитку та системного характеру державної політики регіонального розвитку.
- 9) дворівневості суб'єкта управління;
- 10) принцип демократичності державного регулювання, в основу якого покладено тезу про те, що незалежно від обґрунтованості управлінських рішень будь-яка державна підтримка йтиме не просто за рішенням центру, а за згодою всіх регіонів;
- 11) урахування інтересів об'єктів регулювання;
- 12) принцип правового забезпечення означає, що державне регулювання регіонального розвитку повинно мати чітке правове середовище тощо [11].

Кожен процес здійснюється за певними законами, правилами, що регламентують і визначають особливості вибудови взаємозв'язків різного походження, а принципи дають змогу сформулювати бачення і чіткість розуміння подальшої структурної наповненості (рис. 1).

Серед основних принципів сталого розвитку виділяють такі [8, 165]:

- цілеорієнтованість: досягнення такого співвідношення між елементами, з якими у підприємства зберігатимуться довгострокові стимули стійкого розвитку;
- забезпечення збалансованості економіки та екології: досягнення такого ступеня розвитку, коли люди припиняють знищувати навколишнє середовище;
- адаптивність: країна як відкрита система має бути адаптивною, тобто пристосовуватися до зміни в зовнішньому середовищі для того, щоб продовжити стійкий розвиток на довгострокову перспективу;
- забезпечення збалансованості економічної та соціальної сфер у людському вимірі, що означає максимальне використання в інтересах населення тих ресурсів, які дає економічний розвиток;
- цілісність, що досягається на основі єдності таких функцій: здатність до оновлення (відтворення), доповнення елементів, яких бракує, перетворення себе у якісно нову систему, збереження фінансової рівноваги. Принцип цілісності є чинником, що визначає результативність;
- динамічність: зміни в одному з параметрів прийняття, як правило, приводять до змін в інших;
- розв'язання задач, пов'язаних з розвитком не лише в інтересах сучасного покоління, але й усіх наступних поколінь, що мають рівні права на ресурси.

Також пропонуємо додаткові принципи забезпечення сталого розвитку, серед яких можемо назвати такі (рис. 1) [7, 88]:

- об'єктивність, що передбачає врахування попереднього досвіду та інформації, яка зібрана в ході забезпечення сталого розвитку;
- цілепокладання, яке передбачає чітке формування конкретних цілей та мети їх досягнення;
- результативність, що має спрямування повної сукупності заходів на отримання кінцевого результату, а саме досягнення поставлених цілей;
- ефективність, яка передбачає визначення ефективності забезпечення сталого розвитку шляхом співвідношення витрат на реалізацію та отриманих після реалізації результатів поліпшення економічного, екологічного та соціального стану країни;
- пріоритетність, що передбачає зарахування до числа основних напрямів фінансування найважливіших завдань, реалізація яких дасть змогу досягти гармонійного забезпечення сталого розвитку;
- компетентність, яка означає залучення до даного процесу широкого кола експертів, що володіють знаннями в усіх сферах сталого розвитку;
- комплексність, що створює інноваційну економічну структуру, яка базується на постулатах соціального консенсусу;

- спадкоємність, яка залучає до процесу розробки фінансових планів представників усіх зацікавлених сторін із метою забезпечення спадковості щодо їх реалізації;
- прозорість, що передбачає відкритість і прозорість дій усіх суб'єктів під час фінансового забезпечення сталого розвитку, широке висвітлення їх діяльності у ЗМІ, залучення стейкхолдерів.

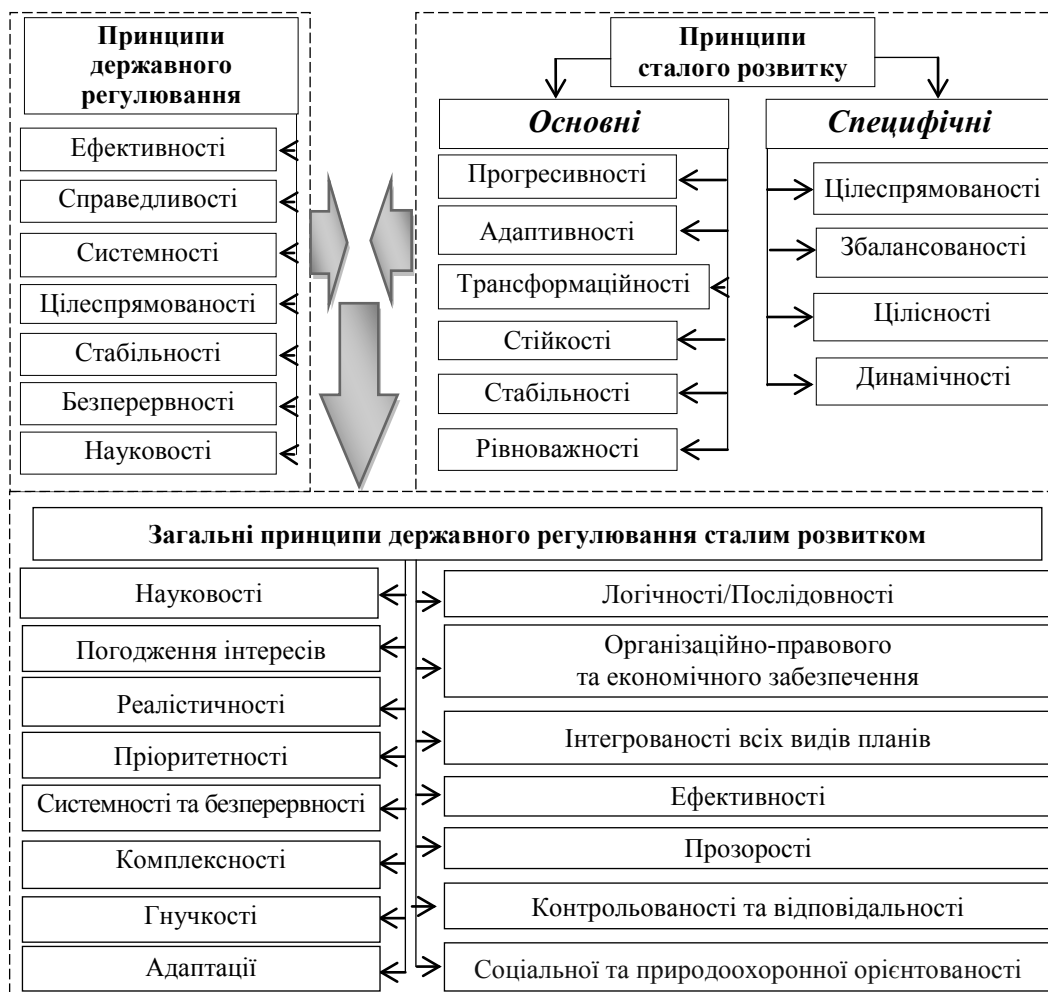


Рис. 1. Структура принципів державного регулювання сталого розвитку країни

На основі типових запропонованих науковцями принципів державного регулювання та забезпечення сталого розвитку [1–15] систематизуємо основні принципи державного регулювання сталого розвитку.

1. Принцип реалістичності передбачає, що державне регулювання сталого розвитку має здійснюватися на реальних засадах.
2. Принцип оптимального поєднання інтересів, коли державне регулювання сталого розвитку ґрунтується на основі поєднання галузевих і територіальних інтересів.
3. Принцип систематичності та безперервності передбачає, що державне регулювання сталого розвитку здійснюється безперервно та систематично, при цьому передбачається застосування системного підходу до проблем сталого розвитку.

4. Принцип ефективності та цілеспрямованості – державне регулювання сталого розвитку має бути ефективним та раціональним, спрямованим на досягнення постановлених цілей.

5. Логічність/послідовність/структурна довершеність: визначення пріоритетів і встановлення конкретних цілей, завдань; пошук шляхів їх послідовної реалізації, які враховуватимуть сучасний стан, а також визначення засобів та критеріїв реалізації. Мають бути узгодженими стратегії нижчого рівня, наприклад, регіонального або галузевого розвитку.

6. Інтегрованість усіх видів планів. Положення плану мають бути чітко інтегровані у рамках установленої класифікації: чим вищий рівень плану, тим значнішою має бути його кореляція із цією класифікацією, проте елементи територіального зонування залишаються.

7. Принцип соціальної та природоохоронної орієнтованості – державне регулювання сталого розвитку має орієнтуватися на піклування про суспільство та задоволення його потреб, а також забезпечувати оптимальне використання природних ресурсів та збереження природного середовища.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виокремлено основні принципи державного регулювання сталого розвитку, дотримання яких дає можливість покращити як економічний, так і соціально-екологічний розвиток країни. Поєднання економічної, екологічної та соціальної складових частин дало змогу виокремити низку загальних принципів державного регулювання сталого розвитку, до яких належать принципи науковості, погодження інтересів, цілеспрямованості, пріоритетності, системності, комплексності, гнучкості, адаптації, достатності, організаційно-правового та економічного забезпечення, поступовості, ефективності, прозорості, пріоритету права над економікою та єдності економіки і політики. Перспективами подальших розвідок у даній сфері є поєднання принципів, методів та форм регулювання сталого розвитку.

Отже, структура ключових принципів державного регулювання сталого розвитку має принципи державного регулювання, до яких належать принципи ефективності, справедливості, системності, цілеспрямованості, стабільності, безперервності, науковості; принципи сталого розвитку, до яких належать основні (прогресивності, адаптивності, трансформаційності, стійкості, стабільності, рівноважності) та специфічні (цілеспрямованості, збалансованості, цілісності, динамічності); загальні принципи державного регулювання сталого розвитку, до яких належать принципи науковості, погодження інтересів, цілеспрямованості, пріоритетності, системності, комплексності, гнучкості, адаптації, достатності, організаційно-правового та економічного забезпечення, поступовості, ефективності, прозорості, пріоритету права над економікою та єдності економіки і політики. Перспективними з погляду подальших досліджень можуть бути питання аналізу застосування даних принципів у практичній діяльності органів влади.

Список використаних джерел:

1. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Стеченко Д. М. – К. : Вікар, 2003. – 262 с.
2. Бондаренко В. М. Моніторинг і діагностика життєздатності підприємства (за матеріалами акціонерних товариств Закарпатської області) : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 / Вікторія Михайлівна Бондаренко ; ДВНЗ “Ужгород. нац. ун-т”. – Ужгород, 2010. – 280 с.
3. Вергун А. М. Концепція сталого розвитку в умовах глобалізації / А. М. Вергун, І. О. Тарасенко // Вісник КНУТД. – 2014. – № 2. – С. 207–218.
4. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації / Герасимчук З. В. ; НАН України ; Інститут регіональних досліджень. – Луцьк : Надстир'я, 2001. – 528 с.
5. Кучерова Г. Ю. Стратегія формування свідомого оподаткування як фактор сталого розвитку національної економіки : монографія / Г. Ю. Кучерова. – Запоріжжя : КПУ, 2016. – 416 с.

6. Кушнір Л. Л. Природні ресурси України як базовий фактор сталого розвитку національної економіки / Л. Л. Кушнір // Економічний простір. – 2013. – № 72. – С. 273–288.
7. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – 5-те вид., стер. – К. : Знання, 2006. – 213 с.
8. Залуцький В. П. Сутність соціально-економічного розвитку машинобудівних підприємств: методи та принципи їх забезпечення / В. П. Залуцький // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.11. – С. 163–169.
9. Кузьменко О. Б. Принципи ресурсоощадної діяльності аграрних підприємств / О. Б. Кузьменко // Наукові праці [Чорноморський державний університет ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. Серія: Економіка. – 2012. – Т. 189. – Вип. 177. – С. 142–145.
10. Ковтун О. І. Про методологію формування стратегії підприємства [Електронний ресурс] / О. І. Ковтун // Економіка України. – 2014. – № 9. – С. 19–34. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2014_9_3
11. Орел Ю. Л. Пріоритетні напрями державного регулювання розвитку регіональної складової національної економіки України [Електронний ресурс] / Ю. Л. Орел // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_18
12. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
13. Сталій розвиток як парадигма суспільного зростання XXI ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.geograf.com.ua/geoinfocentre/20-human-geography-ukraine-world/273-staliy-rozvytok-yak-paradygma-suspilnogo-zrostantnya-21-st>
14. Повестка дня на XXI век, принятая конференцией ООН по окружающей среде и развитию. Июнь 1992 г. Официальный перевод текста ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21>
15. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 рр. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 634. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2003-%D0%BF>



UDC 338.27:658.14

О. І. Datsii, Doctor of Economics,
Head of the Department of Finance,
Banking and Insurance Affairs of the IAPM

BUSINESS FORECASTING AS A FINANCIAL MECHANISM OF BUDGETING

It is established that the forecasted values of financial potential are based, first of all, on adjusted indicators of its realization in previous periods, taking into account projected changes in sales volumes, profitability, own and borrowed capital, ensuring a positive effect of financial and operational leverage, implementation of investment projects, and so on. Ultimately, financial planning is aimed at providing, restoring or maintaining financial stability.

In-house financial planning is based on the use of three of its main systems: forecasting financial activities; current financial planning; operational financial planning, which are interconnected and implemented in a certain sequence.

© **О. І. Datsii**, 2017

Planning of the financial potential of the company is a list of actions and sequence of the formation of financial capacity, bringing it appropriate material, labor and financial resources to achieve the financial goals and tasks set by the enterprise.

The calculation of the projected financial potential of the entity should be based on long-term net profitability (profitability from operations with fixed assets, namely, return on investment of fixed assets) and financial stability, taking into account the forecast of increase of profitability of equity, growth, preservation or restoration of liquidity.

The projected financial potential should be based on the generation of a net cash flow that would allow, by increasing gross revenue and return on equity, to increase or restore lost financial sustainability, in particular, the current solvency ratio taking into account the operational and financial leverage and the realistic forecast of growth in its working capital in cash form.

In recent years, due to the increase in the range of products, the pace of its renewal and competition in the commodity market, the nature of the management of an industrial enterprise has changed. Management of its finances became impossible without effective planning of production and other activities. Limitation of material and financial resources strengthens the role of the right choice of priorities of the business entity. In connection with this new importance becomes budgeting at enterprises. It is intended to ensure the process of production of competitive products, provided that optimal use of all resources is made, that is, to ensure the flexible development of the enterprise.

This is achieved, first of all, by developing a consolidated plan of the main and auxiliary production, taking into account the ranking of customer demand, ranking suppliers' proposals and improving the supply of raw materials, determining the magnitude of predicted and normalized inventory, production capacity, taking into account the production stops, as well as the internal needs of the enterprise semi-finished products and auxiliary products. Only on this basis, you can reduce financial losses, inefficient spending and increase the cash flow generated by business, maintain the necessary liquidity.

Key words: financial mechanism; state regulation; financial stability; forecasting; formation of financial budget.

З'ясовано, що прогнозовані значення фінансового потенціалу базуються насамперед на скоригованих показниках його реалізації в попередні періоди з урахуванням прогнозованих змін обсягу продажу, прибутковості, власного та позикового капіталів, забезпечення позитивного ефекту від фінансового та операційного лізингу, реалізація інвестиційних проектів тощо. Зрештою, фінансове прогнозування – дієвий фінансовий механізм державного регулювання фінансових ринків. Воно спрямоване на забезпечення, відновлення або підтримку фінансової стабільності.

Внутрішній механізм фінансового планування базується на використанні трьох його основних систем: прогнозування фінансової діяльності; поточне фінансове планування; операційне фінансове планування, яке взаємопов'язане та виконується у певній послідовності.

Ключові слова: фінансовий механізм; державне регулювання; фінансова стабільність; прогнозування; формування фінансового бюджету.

Problem formulation. Planning of the financial potential of the company is a list of actions and sequence of the formation of financial capacity, bringing it appropriate material, labor and financial resources to achieve the financial goals and tasks set by the enterprise.

The calculation of the projected financial potential of the entity should be based on long-term net profitability (profitability from operations with fixed assets, namely, return on investment of fixed assets) and financial stability, taking into account the forecast of increase of profitability of equity, growth, preservation or restoration of liquidity.

The projected financial potential should be based on the generation of a net cash flow that would allow, by increasing gross revenue and return on equity, to increase or restore lost financial sustainability, in particular, the current solvency ratio taking into account the operational and financial leverage and the realistic forecast of growth in its working capital in cash form.

In recent years, due to the increase in the range of products, the pace of its renewal and competition in the commodity market, the nature of the management of an industrial enterprise has changed. Management of its finances became impossible without effective planning of production and other activities. Limitation of material and financial resources strengthens the role of the right choice of priorities of the business entity. In connection with this new importance becomes budgeting at enterprises. It is intended to ensure the process of production of competitive products, provided that optimal use of all resources is made, that is, to ensure the flexible development of the enterprise.

This is achieved, first of all, by developing a consolidated plan of the main and auxiliary production, taking into account the ranking of customer demand, ranking suppliers' proposals and improving the supply of raw materials, determining the magnitude of predicted and normalized inventory, production capacity, taking into account the production stops, as well as the internal needs of the enterprise semi-finished products and auxiliary products. Only on this basis, you can reduce financial losses, inefficient spending and increase the cash flow generated by business, maintain the necessary liquidity.

Analysis of recent researches and publications. Financial planning as the basis for the management of the financial activity of the enterprise is the subject of research by a number of scholars in the field of financial enterprises, financial analysis and financial management, among them: L. Alekseenko, I. Blank, M. Bilyk, V. Bykova, I. Gerchikova, I. Zyatkovsky, M. Korobov, A. Krynik, A. Poddierogin, I. Salo, G. Semenov, T. Teplov and others. The financial potential of the enterprise, the questions of its evaluation and formation, and the construction of an effective system for managing it in their work are considered by O. Vasyurenko, P. Yegorov, F. Zhuravka, Y. Serdyuk-Kopchekchi, S. Kozmenko, P. Komaretskaya, E. Kuzkin, O. Masligan, I. Moyseenko, L. Macchur, P. Puzirova, E. Tereschenko and others.

However, in the domestic literature, there is a lack of a comprehensive study of the theoretical and methodological principles of planning the financial potential of the subjects of the real sector of the economy.

Purpose of the article is to highlight the peculiarities of the formation of a financial mechanism on the basis of business forecasting in the context of state regulation of financial activity of enterprises.

Main material. Taking into account the foregoing, the budgeting should be understood as the totality, firstly, of the technologies of the coordination of all organizational units or functions of the organization's work plan, forecasts of changes in external and internal parameters based on a comprehensive analysis, and on the use of estimated economic and financial indicators of the enterprise activity, and secondly, the mechanisms of operational and tactical management, which provide solutions to emerging problems and achieve the goals set [1] make it possible to form a budget for the industry the enterprise.

To organize the calculation of the enterprise budget, the whole set of data should be divided into:

- business forecasts, which are arrays of predictable data, reflecting the peculiarities of the external and internal environment of the enterprise for the future period;
- business tasks, which are calculated on the basis of business forecasts and intended to determine the complex of indicators of the enterprise.

Only in this case, the calculations carried out in the process of forming the budget of the enterprise, allow to fully take into account the specifics of marketing, production, supply, etc. and, as a result, in a timely manner determine the amount of cash needed by the company, as well as the sources of receipt of these funds (own, credit, budget or investor's funds).

Business forecasts for budget calculation. The study of the practice of budget planning has led the author to propose that for detailed calculation of the budget of the enterprise it is necessary to predict the following business forecasts.

1. Projections of relations with buyers – business forecast is designed to determine the relationship with contractors associated with the sale of products.

2. Forecast of relations with suppliers – business forecast is designed to determine the relationship with contractors involved in the purchase of raw materials, materials, etc.

3. Forecast of warehouse stocks – business forecast is intended to determine the magnitude of expected reserves at the beginning of the planning period (in the initial inventory, it is necessary to specify the cost), as well as standardized reserves to ensure the smooth operation of the enterprise. In the further calculation it is necessary to analyze the difference between the predicted and normalized reserves, and, if necessary, should be made either from stock, or purchase, or production into a warehouse (normalized reserves are mandatory).

4. Projection of production capacities – a business forecast, which allows to characterize the specifics of the production activity of the enterprise: to determine the maximum opportunities and production of products depending on the capacity of the equipment used.

5. Forecast of conditional fixed expenses – the business forecast is intended for the planning of conditionally fixed expenses, which include general expenses (the cost centers of which are units producing products or services) and general plant costs (the center of costs of which are units that do not directly are involved in the production process), as well as nonproductive costs. When calculating the budget, the total amount of workshop and factory costs, which are related to the cost, must be allocated to the products that are produced, in relation to the adopted distribution base at the enterprise.

6. Forecast of commercial conditional fixed costs – business – forecast, designed to plan the costs associated with commercial activities of the enterprise. Commercial costs are allocated to the cost of all commodity products in proportion to the profit from each product.

7. Forecast of other implementation – business forecast is intended to determine the volume of income of the enterprise from other activities. In the business forecast, you must specify the following data: customer, product, price, VAT rate, advances, demand, probability, delay, type of payment.

8. Forecast of transit of materials and energy resources – business forecast is intended for determining the volume of transit payments of the enterprise (under transit refers to the transfer of cash resources of the enterprise for temporary use on the conditions of turnaround without profit). Transit payments are reflected only in the budget of cash, where the cost of money is equal to the demand of the client, and the return shifts to the postponement of payment under the contract. In the business forecast, you must specify the following data: customer, product, price, advances, demand, probability, delay in payment, type of payment is similar to the business forecast “Relations with customers”.

9. Forecast of normalized costs – is necessary for planning of the standardized costs for each type of products in the corresponding items of expenses in order to calculate the general needs of the enterprise for the production program and the calculation of the cost of production.

10. Projection of work in progress – a business forecast, which determines the volume of work in progress on each product on a specific equipment at the beginning of the planning period. In case the product is in unfinished production, it reduces the capacity of its equipment until the time of manufacture.

11. Forecast of prices – business forecast is intended for the formation of the list of prices (excluding VAT), which are valid at the beginning of the planning period, on the elements of budget articles, as well as the predicted indexes for their changes. The indicated information will be used to calculate budgets in value terms.

12. Forecast of exchange rates and inflation – business forecast, necessary to determine the possible change in exchange rates, in which the company carries out calculations and inflation of the national currency. This is necessary for the conversion of foreign currency payments into the ruble equivalent and the definition of exchange differences, as well as the calculation of the growth of prices for elements of budget articles (in the absence of a specific price index).

13. Forecast of costs of future periods – business forecast, designed to adjust the cost of production through monthly redistribution of costs. It may indicate the balance of past periods for the distribution of the cost of production. Redistribution may be subject to both the company's total costs and the costs of its divisions.

14. Forecast of tax payments – a business forecast containing data on tax payments of the enterprise: tax rates, tax breaks, tax periods. Depending on the type (cost, financial result, profit, indirect tax), the relevant taxes will affect the calculation of cost, total income and expense and cash flow.

15. Forecast of depreciation deductions – business forecast, which contains data relating to fixed assets and intangible assets of the enterprise.

16. Forecast of income from non-operating activities – business forecast, which is intended for planning of income from participation in activities of other organizations, income from operations with securities, from other financial investments. Data are used to calculate the company's income and cash inflows.

17. Forecast of banks' loans – business forecast, necessary for planning of attraction of credit resources and spending of financial means for repayment of loans and repayment of interest. The movement of credit resources is calculated on the basis of the balance of the unpaid loan, the planned amounts of receipt and repayment of the loan, as well as the planned interest rate on loans and loans. Interest on loans and loans relates to the financial result of the enterprise and reduces the tax base for profit tax.

18. Payment Schedule Forecast – a business forecast is used to determine payment parameters for budget items that are not available to the supplier (salary, etc.).

19. Investment forecast – a business forecast, designed to predict the amount of investment in long-term and short-term investment projects, carried out at the expense of profits of the enterprise. The data is used to calculate the expenditure of money.

20. Forecast of repayment of receivables of previous years – business forecast, intended for planning of receipts of cash from accounts receivable of previous years for specific clients (current accounts receivable is formed on business forecasts "Forecast of relations with buyers" and "Forecast of other realization"). Data are formed at the beginning of the planning period, indicating the total amount of debt (including VAT) and its planned repayment, taking into account the type of payment (money, netting, bills). Business forecast information is used to calculate cash inflows.

21. Forecast of repayment of accounts payable of previous years – business – forecast is intended for planning of payment of money on accounts payable of past years by specific suppliers. Data are formed at the beginning of the planning period, indicating the total amount of debt (including VAT) and its planned repayment, taking into account the type of payment (money, netting, bills). Business forecast information is used to calculate the cost of money.

Business tasks that make up the budget [2]. Based on the list of business forecasts, the calculation of business tasks, which determine the directions of the company in the planned period, is

being calculated. In this context, the author believes that in order to provide an effective mechanism for managing financial potential, the enterprise in the planning period should be characterized by the following set of business tasks.

1. Production program – business task is intended to provide a consolidated plan of the main and auxiliary production by subdivisions. The production program is calculated on the basis of ranking the demand of customers and third parties, ranking suppliers' proposals and eliminating the shortage of raw materials and materials, determining the magnitude of the expected and normalized inventory, production capacity taking into account the production stops, as well as the internal needs of the enterprise in intermediate and complementary production products.

2. Sales budget – a business task is designed to calculate the sales budget of the company, formed on the basis of real opportunities and reflects the marketing policy of the enterprise in relation to each client. In physical terms, shipment is planned in the calculation of the enterprise's production program and includes the volume of customer demand, which has no restrictions on the capacities, purchasing opportunities for raw materials, etc. In value terms, shipment is calculated by multiplying the natural volume at the selling prices for specific customers, taking into account the indices of their change.

3. The budget of procurement of raw materials – the business task is intended for the formation of a plan of service of logistics, calculated on the basis of the needs of the enterprise in different resources and offers of different suppliers.

4. Budget remuneration – business task is designed to record the amount of wages calculated on tariff rates, salaries, basic rates, as well as all types of surcharges and deductions.

5. Budget of procurement of energy resources – a business task is intended for the formation of an energy service plan, calculated on the basis of the needs of the enterprise in energy resources for the production program and other needs, opportunities for own production of energy resources and different tariffs depending on the declared capacity.

6. Cost of production – a business task is intended to calculate the planned cost of produced products, implemented, in order to provide a basis for assessing the profitability of each product and profit from the main activities of the enterprise.

7. Projections of incomes and expenses – a business task is intended for forecasting of the amount of received profit as a difference between incomes and expenses of the enterprise. Data on the income from the main activity and other implementation are formed when calculating the sales budget. Data on non-operating income is transferred from the relevant business forecast and, in addition, if the company conducts currency settlements with customers, the amounts of exchange differences are determined.

8. Cash flow forecast – a business task is designed to generate a financing plan that reflects cash flows: receipts and payments in all areas of the funds. The calculation of cash flow is based on the calculation of income and expenses of the enterprise by charging VAT at the specified rates, determining the amount of proceeds of funds in each month and the need for financial resources to cover costs, taking into account the planned deferral of payments.

9. Forecast balance – a business task is designed to determine the total number and structure of the company's assets, as well as the way of financing these assets.

The budget of funds provides an opportunity to determine the forecast balance of funds at the end of the budget period, net profit and the amount of necessary capital investments. After that, it is possible to prepare a forecast balance sheet, which is the result of the entire consolidated budget process.

In order to develop a forecast of the balance at the end of the period, begin with the starting (initial) balance [3]. In order to determine the new amount of fixed assets, any acquired fixed assets should be added to the corresponding category (article) of the balance sheet asset. The source of information for this step is the forecast of the movement of fixed assets and intangible assets of the company, taking into account depreciation charges.

Current assets, which usually consist of stocks (work in progress, finished goods, etc.), debtors and cash (in cash, current account), are projected from the projected level of sales, features of the production process and warehousing, the amount of receivables and the amount of balance of the movement cash cash.

Short-term liabilities are those debts that have to be paid during the year. They consist mainly of accounts payable, debts to the budget.

Long-term liabilities are debts that are payable over a year. In order to calculate what should be the volume of these liabilities at the end of the projected period, it is necessary to add loans made during this period to the initial long-term obligations and deduct the amount of money already paid on obligations during this time (forecast of monetary receipts and payments).

The company's own funds at the end of the year will be the amount of equity at the beginning of the activity (authorized capital) plus the profit this year (from the forecast of profits (losses)).

The degree of detail (or aggregation) of articles of the forecast balance directly depends on the composition of the indicators selected for the assessment of activity [4]. Therefore, in the format of the forecast balance may be a large "bias" in the details of one or several groups of articles. As a rule, the most detailed articles are the so-called "pain points" of the enterprise. Thus, in the case of problems with accounts receivable, the details in the forecast balance can be made, for example, in terms of debt, by type of debtors, by important debtors (personally), etc.

10. Budgets of subdivisions – a business task is intended for a detailed definition of the work plan and needs of each unit in different resources necessary for the normal functioning during the analyzed period on the forecasts of normalized and conditional fixed costs.

In order to implement such a system, it is recommended to first consider the organizational aspects of budgeting at the enterprise.

Conclusions and further researches directions. To implement a strategy of sustainable economic growth, which involves the joint operation of operational and financial levers, a new model of financial planning for economic growth of the economic entity is proposed, which is based on a combination of well-known planning models – the development of the financial part of the business plan with the budgeting process and the compilation of forecast financial documents accounting, in combination with planning methods for the implementation of financial stability and profitability. The centerpiece of the model should be the process of budgeting, which allows the most complete definition of the movement of financial flows of the enterprise, which is key to the implementation of current and especially long-term financial stability.

The difference between the described model of financial planning consists in deeper elaboration of the financial activity of the enterprise, which is considered in three directions: from the position of income and expenses of the enterprise, from the position of cash flow and from the position of the state of assets and liabilities of the enterprise.

List of sources used:

1. Ворсовський О. П. Методичні підходи до оцінки фінансового потенціалу інвестиційної діяльності підприємств / О. П. Ворсовський // Економіка та держава. – 2015. – С. 25–27.
2. Аналіз і контроль в системі управління капіталом підприємства / за ред. проф. Є. В. Мниха ; Є. В. Мних, А. Д. Бутко, О. Ю. Большакова та ін. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.
3. Афанасьев Н. В. Управление развитием предприятия : монография / Н. В. Афанасьев, В. Д. Рогожин, В. И. Рудика. – Х. : ИНЖЕК, 2003. – 184 с.
4. Экономический потенциал административных и производственных систем : монография / под общей ред. О. Ф. Балацкого ; О. Ф. Балацкий, Е. В. Лапин, В. Л. Акуленко и др. – Сумы : Университетская книга, 2006. – 973 с.

А. В. Дубовик, здобувач Міжрегіональної
академії управління персоналом

СУТНІСТЬ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ЙОГО РОЗВИТКУ

Уточнено сутність ринку нерухомості як об'єкта державного регулювання та систематизації підходів до аналізу його розвитку. В контексті сучасних тенденцій у системі ринкових відносин, утворення та розвитку ринку нерухомості доцільним з науково-практичних позицій виглядає аналіз інституціоналізації ринку нерухомості та визначення місця держави у цьому процесі. Саме наявність та дієвість відповідних інститутів виступає ключовим чинником ефективного розвитку такого ринку. Обґрунтовані положення дають змогу краще зрозуміти сутність ринку нерухомості як об'єкта державного регулювання та підходи до аналізу його розвитку, зокрема щодо можливостей для кількісного дослідження закономірностей динаміки показників ринку, вивчення його окремих макропроцесів на базі діагностичних досліджень і використання інвестиційних й оцінних моделей у системі державного регулювання.

Ключові слова: державне регулювання; ринок нерухомості; інституалізація ринку; інвестиційні моделі.

The article clarifies the essence of the real estate market as an object of state regulation and systematization of approaches to the analysis of its development. In the context of current trends in the system of market relations, the formation and development of real estate is appropriate to the scientific and practical point of view is an analysis of the institutionalization of the real estate market and the determination of the state of the state in this process. The availability and effectiveness of the relevant institutions is a key factor in the effective development of such a market.

According to the results of the analysis, it is determined that at the stages of development of the real estate market, the variations in the interaction of the subjects of its organizational structure are of key importance. In this case, the system of regulation of the real estate market should be considered as the interaction of subjects and objects of influence on the basis of direct and feedback, which aims to create conditions for the effective development of economic and social processes, as well as social relations in the area of creation, circulation and exploitation real estate objects in order to ensure sustainable social development. Such a system is open, that is, it functions in close interaction with the factors and conditions of the environment.

Given the need to determine the degree of influence of the real estate market on socio-economic processes, it is expedient to find and analyze the theoretical and methodological aspects of its development from the standpoint of forecasting and investment efficiency, in particular in the context of functional segments. It should be noted that scientific research in the field of real estate provides for the provision of objective and most complete information of the entities involved in the functioning or regulation of the relevant market.

The substantiated provisions make it possible to better understand the essence of the real estate market as a subject of state regulation and approaches to the analysis of its development, in particular, regarding the possibilities for quantitative study of the patterns of the dynamics of market indicators, the study of its individual macro processes on the basis of diagnostic research and the use of investment and valuation models in the system of state regulation.

Key words: state regulation; real estate market; institutionalization of the market; investment models.

© А. В. Дубовик, 2017

Постановка проблеми. У контексті сучасних тенденцій у системі ринкових відносин, утворення та розвитку ринку нерухомості доцільним з науково-практичних позицій виглядає аналіз інституціоналізації ринку нерухомості та визначення місця держави у цьому процесі. Саме наявність і дієвість відповідних інститутів виступає ключовим чинником ефективного розвитку такого ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню розвитку ринку нерухомості та його інститутів, а також методології аналізу процесів функціонування і розвитку ринків нерухомості присвячено праці таких вітчизняних учених: Є. Гриценко, О. Божко, І. Кречотень, Н. Ліповська-Маковецька, Р. Манн, О. Фінагіна, Л. Цибух. Теоретичні основи формування ринку нерухомості досліджують А. Асаул, Е. Божко, В. Горемікін, В. Іванов, О. Хан, Р. Манн, Г. Стерник, які присвятили власні ґрунтовні дослідження найбільш проблемним аспектам формування ринку нерухомості в сучасних економічних реаліях. Проте проблеми державного регулювання та підходи до аналізу розвитку ринку нерухомості й нині залишаються актуальними.

Мета статті – уточнення сутності ринку нерухомості як об'єкта державного регулювання та систематизації підходів до аналізу його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Визначено, що інституціоналізація ринку нерухомості формується на основі взаємодії між суб'єктами господарювання та економічними інститутами. Така обставина є найбільш суттєвою з позиції регулювання її розвитку. Основу інституціоналізації ринку нерухомості становлять: розвиток суспільних відносин щодо права власності, інституціональне забезпечення та його організаційна структура. При цьому інституціоналізацію представлено як формування політичних, організаційних, економічних, соціальних і правових умов (норм) для розвитку суспільних відносин щодо об'єктів нерухомості [1, 48].

Щодо інституціоналізації ринку нерухомості виділяють інститути формального та неформального характеру. До формальних належать фіксовані правила, створені усвідомлено і централізовано, які забезпечені захистом держави на основі правових норм. Ураховуючи специфіку нерухомості, такі інститути мають визначальний вплив, оскільки саме від них залежить розвиток ринку нерухомості. Джерелом таких інститутів виступає держава. Тому саме держава має ключове значення у цій сфері з позиції її регулювання [1].

Щодо інститутів неформального характеру, то вони містять традиції (правила), які також обмежують свободу дії, проте не є юридично закріпленими, але захищені іншими (крім державних) механізмами впливу. Такі інститути утворюються переважно стохастично в процесі суспільних відносин, підкріплюються національними традиціями, культурою тощо. Інститути формального й неформального характеру обумовлюють інституціоналізацію ринку нерухомості, його структуру. При цьому інституціоналізація передбачає не лише певний набір інститутів. Вона обумовлює вектор та динаміку інституціональних перетворень. Інституціональні елементи ринку нерухомості передбачають систему організаційних блоків, які оптимізують трансакційні витрати, й утворюють відповідну організаційну структуру ринку. Останню становлять професійні організації ринку нерухомості та суб'єкти, що здійснюють його регулювання.

За результатами проведеного аналізу визначено, що на етапах розвитку ринку нерухомості ключове значення мають варіації взаємодії суб'єктів його організаційної структури. При цьому систему регулювання ринку нерухомості слід розглядати як взаємодію суб'єктів та об'єктів впливу на основі прямого та зворотного зв'язку, яка спрямована на формування умов ефективного розвитку економічних і соціальних процесів, а також суспільних відносин у сфері створення, обігу та експлуатації об'єктів нерухомості з метою забезпечення сталого суспільного розвитку. Така система відкрита, тобто вона функціонує у тісній взаємодії із чинниками та умовами зовнішнього середовища [2, 75–77].

Ураховуючи необхідність визначення ступеня впливу ринку нерухомості на соціально-економічні процеси, доцільним вбачається виявлення та аналіз теоретико-методичних аспектів його розвитку з позиції прогнозування та інвестиційної ефективності, зокрема у контексті функціональних сегментів. При цьому зазначимо, що наукове дослідження у сфері нерухомості передбачає забезпечення об'єктивною і найбільш повною інформацією суб'єктів, які беруть участь у функціонуванні або регулюванні відповідного ринку [3].

Наголосимо, що ринок нерухомості виступає макроекономічним інструментом, за допомогою якого відбувається повернення коштів тіньового обігу до ВВП країни. Це також обумовлює методологію збирання, аналізу інформації і даних, а також оцінки економічних та юридичних фактів, оскільки ринок нерухомості в Україні, його розвиток можна об'єктивно дослідити лише з урахуванням тіньового економічного обігу [4].

Функціонування ринку нерухомості містять процеси створення, експлуатації та товарного обігу об'єктів власності, а також регулювання ринку. Конкретизуємо такі процеси. По-перше, створення об'єкта нерухомості передбачає: організацію системи розвитку нерухомості; розвиток територій; створення об'єкта нерухомості. По-друге, використання об'єкта нерухомості передбачає: організацію використання й управління нерухомістю; безпосереднє управління об'єктом. По-третє, обмін об'єктів нерухомого майна, що передбачає: організацію системи обміну об'єктів нерухомості; передачу прав власності на об'єкт нерухомості та реєстрацію угоди; фінансування товарного обігу об'єктів нерухомості. По-четверте, управління ринком передбачає: дослідження відповідного ринкового середовища; формування умов розвитку такого ринку; здійснення контролю параметрів та регуляторних впливів.

Щодо інфраструктурного забезпечення, то у сфері нерухомості виділено комплекс функціональних механізмів. По-перше, соціальний, який передбачає нормативно-правову базу, систему контролю дотримання норм учасниками ринкових відносин, гарантування їхніх прав і законних інтересів. Суб'єктом реалізації такого механізму є парламент та органи місцевого самоврядування, громадські організації та їх об'єднання.

По-друге, методологічний механізм, який передбачає моніторинг та аналіз ринкових процесів, засобів і методів їх розвитку. Суб'єкти реалізації такого механізму: установи та об'єднання сприяння розвитку такого ринку; підрозділи органів влади, діяльність яких спрямована на реформування, контроль ринкових процесів, їх регулювання та реформування, захист прав власності; громадські організації, професійні та споживчі спілки; освітньо-наукові установи й інформаційні центри.

По-третє, технологічний механізм, який передбачає: еталонні технології професійної діяльності на ринку нерухомості під час здійснення операцій усіх категорій; стандарти опису об'єктів нерухомості; єдиний інформаційний простір ринку нерухомості та забезпечення інформаційної відкритості ринку; вимоги до нерухомого майна; нормативні, інструктивні та реєстраційні документи, що регламентують операції на ринку нерухомості; банки даних еталонних технологій діяльності на ринку.

По-четверте, психолого-поведінковий механізм, що передбачає професійні норми та стандарт відносин учасників ринку, які оптимізують транзакційні витрати на етапах пошуку інформації, ведення переговорів, прийняття рішень, правового закріплення угод, мотивації учасників, координації зусиль учасників, контролю та відновлення порушених прав і застосування санкцій до порушників [5].

Ключовими чинниками, що діють на будь-якому ринку, виступають попит, пропозиція та ціна. Щодо попиту, то його можна розглянути як кількість земельних ділянок, будинків, споруд і прав на них, які покупці готові придбати за наявними цінами у певний період часу. На формування попиту на об'єкти нерухомості впливають такі фактори: економічні (темпи економічного зростання і науково-технічного прогресу; рівень конкуренції на ринку; рівень,

динаміка і диференціація доходів потенційних покупців; рівень ділової активності населення; можливість залучення позикових коштів; вартість будівництва та ціни на об'єкти нерухомості; ціни і тарифи на комунальні послуги; рівень орендної плати; оподаткування); соціальні (демографічна структура населення; щільність населення; кількість родин; міграція населення; чисельність населення і тенденції її зміни; віковий і соціальний статус населення; освітній рівень); природно-кліматичні умови (клімат; водний і тепловий режим; тип ґрунтів; екологія); адміністративні (постійні та тимчасові обмеження; умови набуття прав на будівництво об'єктів; правові умови здійснення угод); інституціонально-інфраструктурні (стан соціальної інфраструктури; транспортні умови; місцезнаходження нерухомості, національні та культурні умови, традиції населення); політичні (ступінь досконалості законодавства, рівень стабільності).

Попит на нерухомість може різнитись за регіонами, районами і мікрорайонами. Зокрема, відкриття в маленькому містечку нової фабрики може викликати збільшення залучення робочої сили, що, своєю чергою, потребує будівництва великої кількості нового житла, торговельних і рекреаційних об'єктів тощо. Водночас дефіцит коштів для іпотечного кредитування та високі відсоткові ставки можуть стримувати попит на нерухомість [6].

Щодо попиту на земельні ділянки як фактор виробництва, то по суті він є похідним від попиту на кінцевий продукт. Тому величина попиту на земельні ділянки визначатиметься: ціною землі щодо ціни на інші фактори виробництва; продуктивністю землі; ціною кінцевого продукту.

Щодо пропозиції, то вона передбачає кількість об'єктів нерухомості, яку власники готові продати за певними цінами за відповідний період часу. Загальна пропозиція складається із двох елементів: пропозиція наявної та нової нерухомості. Співвідношення двох елементів пропозиції змінюється в часі та просторі. Водночас основною тенденцією є перевага пропозиції наявної нерухомості, що пов'язано з її довговічністю. Зміна пропозиції об'єктів нерухомості на ринку може бути реалізована за рахунок: будівництва нової або реконструкції наявної нерухомості; зміни типу використання; зміни наявних прав на нерухомість без фізичної зміни нерухомості [2].

Щодо ціни, то вона відображає ту кількість грошей, які сплачені за одиницю нерухомості. Головною метою регулювання у сфері нерухомості виступає забезпечення соціально-економічних інтересів власників і користувачів нерухомості, суспільства в цілому. Відповідне регулювання передбачає підготовку, ухвалення, організацію, а також контроль за реалізацією рішень щодо ефективного й раціонального використання нерухомості [4]. Основними завданнями управлінського впливу у сфері нерухомості, зокрема на рівні суб'єкта господарювання, виступають: підвищення економічної вартості об'єктів нерухомості; максимізація доходів від використання об'єктів нерухомості; підвищення обсягів та покращання якості послуг; ефективна взаємодія із суб'єктами державного управління.

Ключові переваги, які суб'єкт господарювання має реалізувати щодо досягнення зазначених цілей, насамперед такі: чітка генеральна стратегія, механізми її реалізації на основі збалансованості інтересів усіх учасників (акціонерів, персоналу, інвесторів, органів влади тощо). Враховуючи наведені позиції, система регулювання ринку нерухомості має охоплювати три рівні: національний, регіональний, локальний. Перший рівень містить загальнонаціональні макропроцеси функціонування і розвитку ринку нерухомості. Такі параметри потребують врахування в рамках імітаційної комплексної факторної моделі розвитку ринку з метою пошуку найкращих варіантів втручання держави в систему діючих ринкових механізмів. Другий рівень являє собою комплекс врахування і діагностики регіональних процесів, які багато в чому визначають специфіку функціонування ринку за сегментами, відповідає за безпосередню реалізацію функцій і завдань щодо безперебійного функціону-

вання і найкращого поточного використання кожного об'єкта нерухомості відповідно до його життєвого циклу. Значущість проектів визначається тим, що вони являють собою одноразово виконуваний комплекс заходів щодо поліпшення діяльності компанії з управління нерухомістю. Третій рівень забезпечує своєчасну та якісну їх розробку і реалізацію, а основні завдання третього рівня – постійний моніторинг та оцінка бізнес-процесів, операцій і проектів на основі планування, обліку й аналізу показників, що їх характеризують. У процесі такого контролю для подальшого усунення визначаються недоліки системи, причини їх виникнення. Результати функціонування зазначених блоків (показники і можливості, проблеми і перспективи) застосовуються для цільового управління результатом у підготовці управлінських рішень, оцінці їх обґрунтованості щодо підтримки і підвищення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання та об'єктів нерухомості в цілому й окремих бізнес-процесів, механізмів, інструментів [7, 83–89].

Результати теоретичного дослідження дають змогу забезпечити подальший розвиток наукових досліджень щодо регулювання ринку нерухомості. Напрямими подальших досліджень вважаємо концепцію діагностики ринку нерухомості як інструменту реалізації інвестиційних проектів. При цьому зазначимо, що організаційно-економічний механізм розвитку ринку нерухомості, зокрема інвестиційного, полягає в тому, що, виступаючи саморегульованою системою, ринок нерухомості зазнає впливу держави в таких аспектах, як: сфера, що поєднує підприємства галузі; територіально-розподільча система; елемент соціально-економічних систем. Неефективні за тривалістю, вартістю, трудовими ресурсами бізнес-процеси піддаються оптимізації та реінжинірингу, насамперед стимулюванню їх інноваційного розвитку. Також важливим напрямом є ефективний вплив на процеси управління знаннями, підготовки кваліфікованих кадрів. Постійне внутрішнє та зовнішнє вдосконалення діяльності підприємства в цілому та його стратегічних бізнес-одиниць підвищує ділову репутацію, рентабельність, конкурентоспроможність компанії.

У дослідження ринку нерухомості як об'єкта державного регулювання з позиції діагностичного підходу мають бути покладені уявлення про те, що він є складною соціально-економічною керованою і саморегульованою системою. Відповідно до цього діагностичне дослідження здійснюється на основі принципів системного підходу до аналізу та оцінки складних об'єктів, до яких належать: вивчення функціонування об'єкта не як ізольованого, а як включеного у зовнішнє середовище; виокремлення об'єкта з макросистеми, чітке визначення меж досліджуваної системи й елементів макросистеми; декомпозиція структури об'єкта і процесів його функціонування на складники, їх вивчення і зворотний синтез.

Ключові характеристики ринку нерухомості як динамічної системи мають суттєве значення для подальшої реалізації діагностичних процедур: нерівномірність просторового розвитку; циклічність параметричного розвитку в рамках нерівномірності просторового розвитку [4].

Щодо матеріальних характеристик ринків нерухомості, то їх можна виразити у вигляді даних або статистичних показників. Вони поділяються на дві групи: ті, що визначають рівень цін, і ті, що визначають активність ринку [5]. До специфічних особливостей адміністративно-територіальної одиниці – міста, регіону тощо – що визначає той стабільний рівень цін, який сформується в довгостроковому періоді в досліджуваному сегменті ринку нерухомості, належать: адміністративний статус і масштаб територіальної одиниці; економічний тип міста, характер його промислового і культурного розвитку, наявність експортно-орієнтованих, конкурентоспроможних виробництв; віддалення від столиць, інших великих центрів, від кордонів із сусідніми державами, характер транспортних зв'язків із ними; природно-кліматичні й екологічні умови; характер і стан житлового та нежитлового фонду [5].

Друга група факторів, що визначають темпи зміни цін, орендних ставок, активності ринку, містить: соціально-економічні умови в регіоні, країні, світі; характер ділової активності вітчизняних й іноземних інвесторів – потенційних орендарів і покупців об'єктів комерційної та житлової нерухомості на ринку міста; стан законодавчої та нормативно-правової бази ринку (як на національному, так і на регіональному та міському рівні) та його інфраструктури; характер політики місцевої влади щодо залучення місцевих інвесторів, розвитку конкуренції / монополізму на ринку, ступеня клановості, корумпованості влади, гостроти протистояння влади різного рівня, влади й бізнесу [5, 312].

Щодо нематеріальних характеристик ринків нерухомості, то їх не можна безпосередньо виміряти або підрахувати кількісно, тому вони мають виражатися якісно або образно: історична, культурна, екологічна, естетична аура, що визначає привабливість міста для проживання, соціальний і культурний статус місцевого населення, стиль життя. Сукупність зазначених характеристик прийнято поєднувати терміном “якість життя”, що означає психологічні й індивідуальні аспекти соціального добробуту, сприймані та випробовувані людьми в даному географічному районі, які відображають настрій або думку про переважну якість існування, пов'язаного з різними соціально-економічними умовами та станом навколишнього середовища і/або зручностей, які розташовані в цьому районі або пов'язані з ним.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, наведені позиції дають змогу краще зрозуміти сутність ринку нерухомості як об'єкта державного регулювання та підходи до аналізу його розвитку, зокрема щодо можливостей для кількісного дослідження закономірностей динаміки показників ринку, вивчення його окремих макропроцесів на базі діагностичних досліджень і використання інвестиційних та оцінних моделей у системі державного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Гриценко Е. А. Институционально-транзакционная структура рынка недвижимости / Е. А. Гриценко // Стратегія економічного розвитку України. – 2002. – Вип. 2. – С. 47–53.
2. Азарян А. А. Институциональные аспекты развития рынка недвижимости / А. А. Азарян // Україна–Чорногорія: економічна трансформація та перспективи міжнародної співпраці : зб. тез допов. І міжнар. наук.-практ. конф. (18–25 трав. 2012 р., м. Будва). – Донецьк : ДонНУЕТ, 2012. – Том I. – С. 75–77.
3. Лебедева О. И. О некоторых особенностях современного рынка недвижимого имущества / О. И. Лебедева // Проблемы современной экономики. – 2012. – № 1 (41). – С. 254–259.
4. Шкурупій О. В. Фактори розвитку ринку нерухомості / О. В. Шкурупій, Т. О. Білоброва // Зб. наук. пр. Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. – 2010. – № 25. – Ч. 3. – Т. 2. – С. 201–206.
5. Черняк В. З. Управление недвижимостью / Черняк В. З. – М. : Экзамен, 2006. – 319 с.
6. Драган І. О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління : [монографія] / І. О. Драган. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 401 с.
7. Пілюшенко В. Л. Формування ефективної системи управління об'єктами нерухомості території / В. Л. Пілюшенко, Р. Р. Ларіна, В. В. Хороших // Менеджер. – 2007. – № 3 (41). – С. 83–90.

О. П. Євсюков, кандидат психологічних наук,
докторант навчально-науково-виробничого
центру Національного університету
цивільного захисту України

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

Проаналізовано концептуальні засади побудови організаційно-правових механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. З'ясовано принципи, засоби й особливості реалізації таких механізмів в Україні. Уточнено напрями їх удосконалення з позиції формування та забезпечення соціально-економічного розвитку. Ці напрями передбачають формування громадянської ідентичності українського населення та гарантування гідного рівня його життя.

Ключові слова: державне управління; механізми; безпека; напрями; соціально-економічний розвиток.

The conceptual grounds of the formation of legal and organizational mechanisms of state administration in the sphere of social and economic security are analyzed in the article. The principles, methods and peculiarities of its implementation are clarified. The directions of improvement these mechanisms from the point of view of building and ensuring social and economic development are defined. These directions are provided of the formation of a public identity of the Ukrainian population and guaranteeing a decent standard of living.

Consequently, the main directions of securing Ukraine's socioeconomic security, defined in the framework of its state policy, should not, in their essence, contain declarative strategies and concepts, which consist of commitments to achieve significant results in terms of binding to a certain period of implementation. They should ask a certain vector for the efforts of the state and the institutions of society in solving this task. We believe that specific state measures to ensure socioeconomic security should be based on the conceptual provisions outlined in the article. Based on the current requirements, we believe that the concept of state policy in the field of socioeconomic security should, for example, not restrict immigration and conduct various kinds of protective measures, but ensure the integration of migrants into the society. The regulatory efforts of the state should be directed towards the development of effective organizational and legal mechanisms of state administration in the sphere of socioeconomic security, as well as on the formation of the civic identity of its own population, instead of focusing on ethnic differences and ensuring a decent standard of living.

Key words: public administration; mechanisms; security; directions; social and economic development.

Постановка проблеми. Увага до безпеки взагалі та соціально-економічної безпеки зокрема сформувалася концептуально в 70-х рр. XX ст., що було обумовлено низкою причин, а саме: формуванням світового ринку і посиленням взаємозалежності всіх країн одна від одної, проявом вичерпності та важкої відновлюваності природних ресурсів, необхідністю спрямування додаткових ресурсів на цілі соціального розвитку тощо. За цих умов і з'являється термін "соціально-економічна безпека". Як відомо, економічно розвинені країни віддали перевагу використанню економічних методів забезпечення соціально-економічної безпеки [1]. Країни, що не володіють значними матеріально-фінансовими, природними та іншими ресурсами, сильно обмежені у своїх діях у сфері забезпечення такої

© О. П. Євсюков, 2017

безпеки. Тому одне з головних завдань держав полягає в збереженні та зміцненні своїх позицій у світовій економічній системі та забезпеченні власної соціально-економічної безпеки. Всі ці особливості необхідно враховувати в розгляді механізму державного управління у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню державної (національної) безпеки в контексті забезпечення сталого соціально-економічного розвитку присвячено наукові праці О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белої, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [2–13]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, зазначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні й обґрунтуванні концептуальних засад формування державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, зважаючи на сучасні реалії її забезпечення в Україні.

Мета статті – визначення концептуальних засад побудови організаційно-правових механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки та особливостей їх реалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням наведеного “ланцюжка” передбачуваних дій держава як ініціатор і головна дійова особа у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки має насамперед визначитися з такими питаннями:

1. Які найважливіші інтереси у суспільства, від забезпечення яких залежить його розвиток і добробут?

2. Наскільки вони артикульовані, забезпечені або якою мірою дотримуються? Якщо ні, то які загрози існують і можуть виникати при цьому?

3. Які мають бути дії держави щодо нейтралізації наявних і майбутніх загроз?

Незаперечний факт, що помилка в першій частині вищезазначеного “ланцюжка” дій призведе до подальшої неефективності у функціонуванні як державного апарату, так і суспільства в цілому в напрямі забезпечення соціально-економічної безпеки. Таким чином, ідеологія соціально-економічної безпеки несе в собі високий ступінь відповідальності, який може визначити успіх або неуспіх конкретних заходів щодо її забезпечення.

Деякі дослідники слушно зауважують, що американський досвід і досвід країн близького зарубіжжя у сфері забезпечення системи безпеки не стільки практичний, скільки теоретичний (через термінологічні особливості) й може бути аплікований у нашій країні. Слід, однак, уточнити, що набутий закордонний досвід базується на тривалому історичному періоді обговорення в наукових і офіційних колах проблем безпеки, вироблення в подальшому різних концепцій, стратегій та інших державних документів, у яких, власне, закладені національні, культурні та політичні особливості. Тому різноманіття поглядів західних учених на питання безпеки вдало можуть трансформуватися у вітчизняні урядові стратегії, доктрини, плани з урахуванням набутого позитивного досвіду – чіткої структури і вивіреної логіки державно-правового забезпечення системи безпеки.

Українські урядові документи в означеній сфері відрізняються розпливчастими і всеосяжними формулюваннями. І в цьому аспекті вітчизняні дослідники О. Іляш, О. Коваль, М. Криштанович та інші [6–8] справедливо критикують зміст таких документів. Водночас з огляду на сучасний політичний та економічний стан України як на світовій арені, так і в регіональному розрізі наявний підхід у дефінуванні процесу забезпечення соціально-економічної безпеки й у формуванні її державної політики виявляється доцільним для вдосконалення офіційних вітчизняних урядових документів, які стосуються означених питань.

Слід зазначити, що Україна змушена розробляти новітні та дієві державні стратегії та концепції у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки держави. Проте аналіз уже наявних правових документів у цій сфері [9–10] дає змогу стверджувати про подвійність підходів до відображення в них поглядів правлячих кіл і суспільства на ті чи інші проблеми. Вихід із цієї ситуації вбачається в опрацюванні питань соціально-економічної безпеки експертним середовищем. Воно, на відміну від правлячої еліти, не пов’язано ідеологічними обмеженнями. З огляду на українську специфіку державотворення, можливо, саме на незалежне оцінювання має бути зроблено основний акцент у сфері розробки перспективних концепцій соціально-економічної безпеки.

Після вироблення системи поглядів (концепції) та науково-експертного обґрунтування необхідних заходів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки держава може впроваджувати їх у життя за допомогою таких основних засобів:

- через закони в широкому сенсі цього слова (виступаючи з необхідними законодавчими ініціативами, домагаючись прийняття потрібних законів; приймаючи відповідні урядові рішення; шляхом непрямого впливу на промислові та фінансові групи та компанії, зважаючи на критерії економічної ефективності та суспільні інтереси);
- через активне втручання в економіку (що спричиняє складніші опрацювання регулятивних функцій держави у сфері оподаткування, витрати державного бюджету, підтримання необхідного рівня державної власності; адміністративне регулювання).

Виходом зі складного соціально-економічного становища України може бути затвердження “національної беззаперечної спільної ідеї”, реалізація якої через якийсь час зможе принести певні позитивні “дивіденди” (детально про це у наукових працях О. Радченко [11]). При цьому діяльність держави в напрямі забезпечення соціально-економічної безпеки має будуватися на сукупності концептуальних принципів. Аналіз політики окремих держав, де-факто спрямованої на підтримку власної соціально-економічної безпеки, дає змогу виділити такі концептуальні принципи цієї роботи.

1. Держава має шукати нові джерела “ідей” у сфері соціально-економічної безпеки і приймати правові документи, адекватні вимогам часу.

2. Рациональне використання ресурсів держави у вигляді зміни спрямування державних витрат і підвищення державноуправлінського потенціалу, його орієнтування на створення сприятливого “середовища життєдіяльності” людини. Ідея побудови концепції соціально-економічної безпеки “для людини”, а не від “макроекономічних” цілей ненова, але погоджуємося із О. Коваль та іншими [7], що її потрібно чітко усвідомити і відштовхуватися під час розробки загальних і цільових державних програм розвитку.

3. Виходячи з результатів порівняльного аналізу державотворчих особливостей України і розвинених країн світу, необхідно виробити доктрину “дозованої автаркії” і помірного державного регулювання соціально-економічної діяльності.

4. Необхідно відійти від сировинно-орієнтованої економіки і перейти на інноваційно-інвестиційний шлях її розвитку.

На наше переконання, дотримання означених принципів передбачає розв’язання найважливіших проблем, що стосуються забезпечення соціально-економічної безпеки України. Це необхідність подолання зростання майнової диференціації населення, реформування галузі охорони здоров’я, вдосконалення цілеспрямованості програм соціальної допомоги та інші подібні напрями реформ.

Одночасно слід зазначити, що ці питання мають у певному сенсі другорядний характер у контексті забезпечення соціально-економічної безпеки щодо кількох більш глобальних проблем, зокрема щодо регулювання:

- міграційних процесів і потоків;
- формування якості людського капіталу, що досягається змінами також у сфері освіти;
- дозованої відкритості економіки, її структурної перебудови тощо.

У разі неможливості охопити весь спектр проблем, пов’язаних із забезпеченням соціально-економічної безпеки в Україні, саме правильні рішення щодо ключових напрямів забезпечать найбільший успіх у даній сфері. В Україні у 2015 р. були визначені чотири пріоритетних напрями забезпечення соціально-економічної безпеки [10]. Проте аналіз затверджених на загальнодержавному рівні аспектів соціально-економічного розвитку (на середньо- і довгострокову перспективу) дає змогу наполягати на недосконалоості їх визначення та висловити низку зауважень з цього приводу.

Погоджуємося з І. Бандурою та іншими [2], що вітчизняне законодавство щодо соціально-економічного розвитку свідчить про важливість соціального фактора в розвитку соціуму та

пріоритетність вкладення інвестицій у розвиток людського потенціалу. Сталий розвиток економіки і суспільства можливий тільки на основі соціальної консолідації, розширення соціальної підтримки цілей і дій влади. Своєю чергою, соціальна консолідація і масова підтримка влади можуть бути забезпечені тільки в тому випадку, якщо реальним пріоритетом розвитку держави й економіки є соціально значуща мета – забезпечення благополуччя, безпеки і гідного життя громадян. Однак, ставлячи на перше місце в означених програмах розвитку соціальні цілі, держава має запропонувати послідовні кроки щодо їх досягнення, забезпечуючи при цьому їх комплексність.

Як справедливо зазначають Г. Ситник, С. Домбровська, С. Полторак, В. Садковий, Х. Хачатурян [3; 5; 12; 13], акцент на соціальному розвитку передбачає забезпечення освіченості суспільства і якості людського капіталу. Це дасть змогу будь-якій країні зберегти своє місце на міжнародній арені та збільшити шанси щодо впливу на внутрішньодержавні та світові процеси. Освіта є найбільш значущим ресурсом, який має допомогти державі відповісти на виклики, що стоять перед нею в соціальній та економічній сферах, у забезпеченні національної безпеки і зміцненні інститутів держави. При цьому пріоритетами освіти для модернізації суспільства та гарантування системи безпеки мають бути визнані такі:

1) полегшення соціалізації в ринковому середовищі через формування системи цінностей (відповідальності за власний добробут і за стан суспільства через освоєння молоддю основних соціальних навичок, практичних умінь у сфері економіки і соціальних відносин);

2) протидія негативним соціальним процесам, таким як поширення алкоголізму, наркоманії та криміногенності в молодіжному середовищі; витіснення асоціальної поведінки, боротьба з безпритульністю;

3) забезпечення соціальної мобільності в суспільстві через підтримку найбільш талановитих і активних молодих людей;

4) підтримка входження нових поколінь у глобалізований світ, у відкрите інформаційне співтовариство. Для цього в змісті освіти повинні зайняти центральне місце інформаційно-комунікативні технології, іноземні мови, міжкультурне навчання;

5) освіта має реалізувати ресурс свободи тощо.

Вирішення питання, пов'язаного з роллю людського капіталу в забезпеченні соціально-економічної безпеки країни, охоплює визначення міграційних процесів і можливих напрямів їх урегулювання. Як справедливо зазначає К. Гусаров [4], міграційна політика має сприяти розвитку ринкових відносин, розбудові демократичного суспільства, дотриманню прав людини, зміцненню відносин України з іншими країнами, зміцненню власної безпеки, усуненню або пом'якшенню дії ризиків, що виникають у соціально-економічній сфері. Звичайно, зазначені цілі позитивні, але необхідно зауважити, що міграційна політика насамперед має сприяти виконанню завдань модернізації суспільства з метою забезпечення благополуччя, безпеки і гідного життя громадян. З цього погляду не всі декларовані вище цілі можуть бути беззастережно прийняті на загальнодержавному рівні. Для забезпечення конструктивності політика держави у сфері соціально-економічної безпеки має враховувати певні обмеження, суб'єктивні й об'єктивні процеси у цій сфері, тобто зовнішні та внутрішні ризики, загрози та небезпеки.

Отже, щодо забезпечення соціально-економічної безпеки держави слід зауважити, що невтручання держави в економіку має бути замінено ідеєю та концепцією реформування методів цього втручання. Щодо масштабів втручання, то їх не можна зафіксувати на якомусь певному рівні – у різні періоди часу залежно від тих чи інших обставин можуть знадобитися і різні масштаби втручання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, основні напрями забезпечення соціально-економічної безпеки України, визначені в межах її державної політики, за своєю суттю не мають містити декларативних стратегій і концепцій, що складаються із зобов'язань досягти значних результатів за показниками з прив'язкою до певного строку виконання. Вони повинні задавати певний вектор зусиллям

держави й інститутам суспільства у виконанні даного завдання. Вважаємо, що конкретні державні заходи із забезпечення соціально-економічної безпеки мають будуватися з урахуванням визначених у статті концептуальних положень. Виходячи з перерахованих вимог сьогодення, вважаємо, що концепт державної політики у сфері соціально-економічної безпеки повинен, наприклад, не обмежувати імміграцію та проведення різного роду охоронних заходів, а забезпечувати інтеграцію мігрантів у соціум. Регулівні зусилля держави слід спрямувати на розробку дієвих організаційно-правових механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, а також на формування громадянської ідентичності власного населення замість акцентування уваги на етнічних відмінностях і забезпечення гідного рівня його життя.

Список використаних джерел:

1. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics [Електронний ресурс]. – Paris : OECD, 2016. – Режим доступу : http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf
2. Бандура І. С. Формування державної соціальної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Іван Степанович Бандура ; Нац. ун-тет цив. зах. України. – Х., 2017. – 219 с.
3. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / [состав.: Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др.]. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.
4. Husarov K. Internal migration processes in USA: experience for Ukraine / K. Husarov // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 93–97.
5. Домбровська С. М. Механізми формування безпеки держави [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська, С. Т. Полторак // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 1. – Режим доступу : <http://el-zbirn-du.at.ua>
6. Іляш О. І. Трансформації системи соціальної безпеки України: регіональний вимір : монографія / О. І. Іляш ; Львівська комерційна академія, 2012. – 592 с.
7. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір : наук. доп. / Коваль О. П. – К. : НІСД, 2016. – 34 с.
8. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки / М. Ф. Криштанович // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 341–347.
9. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
10. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
11. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя національної ідеї / О. Радченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – Вип. 3 (35). – С. 48–54.
12. Садковий В. П. Механізми управління та вдосконалення професійної освіти в сучасному українському суспільстві [Електронний ресурс] / В. П. Садковий // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 190–194. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_28
13. Хачатурян Х. В. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна [Електронний ресурс] / Х. В. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. Серія: міжнародні відносини. – 2009. – № 8. – Режим доступу : <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>

М. Е. Кропивницька, заступник директора
Департаменту аналітичного та організаційного
забезпечення діяльності керівництва Міністерства –
начальник відділу Міністерства соціальної політики
України, аспірантка Національної академії
державного управління при Президенті України

**ПРИРОДА РАНЬОГО ВТРУЧАННЯ В КОНТЕКСТІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРАВ ДИТИНИ
КРИЗЬ ПРИЗМУ ТЕОРІЇ ТА ЗАКОНОДАВСТВА**

Проаналізовано зміст поняття “раннє втручання”. Досліджено національну законодавчу базу, що регламентує правовідносини в цій сфері. Сформульовано низку пропозицій щодо перспектив створення, розвитку та функціонування єдиної комплексної міжвідомчої системи раннього втручання для дітей в Україні.

Ключові слова: здоров'я; інвалідність; медична послуга; раннє втручання; реабілітація; соціальна послуга.

In the article the author analyzes the content of the concept of “early intervention”, whose nature, in the opinion of the author, is to create conditions for meeting the special needs of children in childhood and early childhood in order to ensure their successful socialization. The national legal framework regulating legal relations in this area, including Law of Ukraine “Rehabilitation of Disabled Persons in Ukraine”, Concept of Early Social Rehabilitation of Disabled Children, Procedure for the Provision of Disabled Persons, Children with Disabilities and Children under the age of two belonging to risk groups for disability, rehabilitation services, Typical regulations on the center for social rehabilitation of disabled children. A number of proposals have been formulated regarding the prospects for the creation, development and functioning of a single, integrated multidisciplinary early intervention system for children in Ukraine. In particular, the need for the introduction of common approaches and methods of early intervention for children at risk of developing disability and children with disabilities in the early age, the study of leading European and world experience in this area, the definition of a plan of action for the development of early intervention in Ukraine, as well as ways and mechanisms of interagency cooperation in the implementation, functioning and financing of the early intervention services system in Ukraine, coordinating early intervention, taking into account the educational and medical trends its branches, the introduction of control by the relevant state and public institutions for the relevant processes, etc.

Key words: health; disability; medical service; early intervention; rehabilitation; social service.

Постановка проблеми. З кожним днем кількість факторів, які негативно впливають на стан здоров'я людей, зростає, і це є проблемою не стільки пересічних громадян, скільки держави Україна. Найбільше схильні потрапляти в групу ризику діти, особливо в умовах незадовільної якості та рівня надання медичних, реабілітаційних і соціальних послуг. Водночас у міжнародній, а з недавнього часу і в національній практиці особливого розвитку

© М. Е. Кропивницька, 2017

набуває раннє втручання, яке є технологією профілактики інвалідизації дитини за рахунок професійної підтримки її сильних сторін і задоволення потреб, інтеграції та адаптації до життя в сім'ї, в середовищі однолітків і в суспільстві загалом. Однак для України це явище досить нове, а отже, потребує аналізу й дослідження не лише на практичному, але й на науковому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суспільна значущість означених питань та їх неврегульованість на законодавчому рівні зумовила досить високий рівень зацікавленості до них у наукових колах.

Окремі аспекти проблеми раннього втручання вивчали вітчизняні науковці Н. Ашиток, Б. Буховець, Н. Міхановська, Т. Мішук, Г. Кукуруза, А. Кравцова, І. Пасічник, О. Савченко, Ю. Швалб та інші [1–7].

Також значну увагу цим питанням у своїх працях приділяли закордонні дослідники раннього втручання, у тому числі С. Барет, Д. Боавіда, М. Гуральнік, С. Меісілс, А. Серано, Д. Хекман, Д. Шонкоф [8–11].

Питання охорони дитинства, проблеми інвалідизації дітей займають чільне місце в галузі науки державного управління. Зокрема ці проблеми досліджували Л. Кривачук, М. Білінська, Я. Радиш та інші [12; 13].

Однак усупереч певній науковій зацікавленості проблематикою раннього втручання досі актуальна потреба в комплексному дослідженні змісту раннього втручання у вітчизняній системі реабілітації та надання соціальних послуг дітям, у тому числі з інвалідністю. Крім того, необхідно забезпечити єдині підходи та методики раннього втручання щодо дітей, які мають ризик розвитку інвалідності та дітей з інвалідністю у ранньому віці.

Мета статті – дослідження теоретичного змісту поняття “раннє втручання” та його законодавчого закріплення для вироблення практичних рекомендацій з державного регулювання у сфері реалізації раннього втручання в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні за загальної чисельності постійного населення в 42 760 000 осіб станом на 1 січня 2016 р. чисельність осіб з інвалідністю становила 2 614 061 особу, або 6 % від загальної чисельності українського населення. В їх структурі питома вага осіб, які мають I групу інвалідності, становила 9,6 % (250 299 осіб), II групу – 35,1 % (918 966 осіб), III групу – 49,4 % (1 291 249 осіб), дітей з інвалідністю – 5,9 % (153 547 осіб) від загальної чисельності осіб з інвалідністю [14, 65]. При цьому за розрахунками Європейської академії дитячої інвалідності в Україні близько 1 млн дітей потребують постійного медико-педагогічного супроводу.

Зазначені цифри красномовно свідчать про потребу у вирішенні питання запобігання процесу інвалідизації українського населення. Одним із засобів такого запобігання є раннє втручання, яке широко популяризується за кордоном і поступово набуває темпів розвитку в Україні.

Говорячи про національну практику, слід зазначити, що відповідний процес розпочато понад 15 років тому. Зокрема, в 2000 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2000 р. № 1545 було схвалено Концепцію ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів [15]. На її виконання реабілітаційними установами розпочато процес впровадження різних методик і методів ранньої реабілітації дітей з інвалідністю.

Згодом ранню реабілітацію дітей з інвалідністю було визнано ст. 34 Закону України “Про реабілітацію інвалідів в Україні” [16].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948-р “Деякі питання реалізації пілотного проекту “Створення системи надання послуг раннього втручання” для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров’я та життя” [17] передбачено здійснити реалізацію однойменного пілотного проекту у Закарпатській, Львівській,

Одеській та Харківській областях, а також затверджено план заходів з його реалізації в 2017–2020 рр.

Далі спробуємо визначитися зі змістом поняття “раннє втручання”.

У 90-х рр. минулого століття в багатьох країнах світу виникла нова система надання допомоги дітям із перших років життя та їх сім’ям, яка отримала назву “early intervention” або в загальноприйнятому перекладі українською мовою – раннє втручання.

Слово “intervention” у перекладі з англійської мови має три значення: втручання, посередництво і співучасть. При цьому в українській мові поняття “втручання” тлумачиться як діяльне, активне ставлення до чого-небудь, а посередництво та співучасть означають бути близьким до чогось або до когось [18].

У технології раннього втручання перше поняття, втручання, позначає організаційну складову частину процесу, пов’язану зі створенням самої системи взаємодії організації з дитиною та її сім’єю. Друге ж поняття, а саме співучасть, пов’язане з внутрішнім складником процесу, з реалізацією взаємодії фахівців організації з дитиною та її сім’єю. Обидва поняття двоєдині: якщо перше означає організаційне, нормативне, науково-методичне та матеріально-технічне забезпечення технології раннього втручання, то друге – кваліфікаційну, кадрову й морально-етичну складову частину своєчасної допомоги дитині та її родині.

Слід зазначити, що нині існують різні визначення поняття “раннє втручання”.

Один із провідних фахівців у галузі раннього втручання М. Гуральник, описуючи основні аспекти раннього втручання, наголошує на важливості взаємодії між батьками і дитиною, значущості щоденного досвіду, який дитина отримує у своїй родині, а також наданні допомоги батькам з метою забезпечення здоров’я та безпеки дитини. Автор вважає, що раннє втручання – це система, створена для підтримки сімейних моделей взаємодії, які найкращим чином сприяють дитячому розвитку [9].

За змістом інших джерел раннє втручання є системою міждисциплінарної сімейно-центрованої допомоги дітям та сім’ям, що їх виховують [10; 19; 20].

Ураховуючи наведені дефініції досліджуваного поняття, вважаємо, що однією з основних цілей раннього втручання є створення умов для задоволення особливих потреб розвитку дітей в дитячому і ранньому віці так, щоб на наступному етапі розвитку вони могли успішно соціалізуватися.

При цьому система раннього втручання має дві мети, а саме:

- якомога раніше виявити порушення в розвитку немовляти або дитини раннього віку та допомогти батькам створити оптимальні умови для його розвитку і навчання в умовах сім’ї та суспільства. Із зазначеного вбачається, що заходи з раннього втручання мають два вектори: дитина та її батьки;

- не допустити розлучення дитини з її сім’єю, що є особливо актуальним для України в умовах політики деінституалізації.

Програми раннього втручання містять весь процес, починаючи з виявлення проблем у розвитку дитини, проведення міждисциплінарної оцінки, проведення програм терапії та підтримки і закінчуючи процесом переходу дитини в дошкільну (або іншу) установу.

У контексті зазначеного погоджуємося з Г. В. Кукурузою, яка стверджує, що системний підхід, який становить методологічну основу раннього втручання, забезпечує цілісний погляд на розвиток дитини з порушенням і розглядає можливості та потенціал її розвитку в контексті сімейних та більш широких соціальних відносин [4, 184].

Більше того, недосконалість діючої системи державного управління у сфері попередження дитячої інвалідності породжує нагальну потребу в забезпеченні розвитку ефективних і результативних заходів раннього втручання на теренах нашої держави. Проте нині

в Україні залишається проблемним питання єдиних підходів і методик раннього втручання (реабілітації) дітей, які мають ризик розвитку інвалідності, та дітей з інвалідністю у ранньому віці.

У цьому контексті вважаємо, що раннє втручання має містити широкі скоординовані міждисциплінарні зусилля в різних секторах та стати частиною створеної та такої, що постійно модернізується, єдиної комплексної міжвідомчої системи раннього виявлення, реабілітації та соціальної адаптації дітей в Україні.

Слід також зазначити, що наявність програм раннього втручання дає змогу зекономити значні кошти. Зокрема особи з інвалідністю наділені правами щодо надання: автомобілів; технічних та інших засобів реабілітації (крісел колісних, палиць, милиць тощо); лікарських засобів на безоплатних або пільгових умовах; виробів медичного призначення (слухових апаратів, сечоприймачів та калоприймачів тощо); санаторно-курортного лікування; освіти; зайнятості; встановлення квартирного телефону; оплати послуг електрозв'язку; пільгового проїзду; поліпшення житлових умов тощо.

При цьому дослідження показують, що державні кошти, вкладені на початку життя дітей з особливими потребами, призводять до зменшення компенсацій із державних витрат. Зокрема раннє втручання дає змогу заощадити кошти, які були б витрачені на лікування, спеціалізовані навчальні програми і додаткові послуги, а також збільшити продуктивність дорослого населення. Згідно з підрахунками Barrett у Сполучених Штатах Америки подібна економія становить від \$ 30 000 до \$ 100 000 на одну дитину і до \$ 48,3 млрд на національному рівні. Крім того, дослідницька праця виявила, що відбувається повернення у суспільство від \$ 1,8 до більш ніж \$ 17 на кожен دلار, укладений у програму допомоги та освіти в ранньому віці [8; 9].

Відтак створення умов для убезпечення людей від інвалідності в дитячому віці дасть можливість у майбутньому не витрачати бюджетні кошти на забезпечення осіб з інвалідністю гарантованими законодавством пільгами.

Розроблення власної моделі раннього втручання в Україні дасть змогу надалі активно вивчати провідний європейський та світовий досвід, а також співпрацю з державними та недержавними структурами європейських країн.

Прикладами такої діяльності в нашій державі є залучення в 2014 р. Міністерством соціальної політики міжнародної технічної допомоги за темою "Підтримка органів влади України в розробці законодавчих та адміністративних засад для запровадження системи раннього втручання та реабілітації дітей з інвалідністю та дітей, які мають ризик отримання інвалідності" відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проекту TWINNING в Україні" [21].

Нинішній етап розвитку нашого суспільства з соціальною спрямованістю реформ потребує запровадження нових прогресивних наукових підходів і найбільш ефективної та оптимальної системи раннього втручання без відриву від сім'ї (залучення батьків, інших членів сім'ї дитини до участі в процесі). Таке запровадження має передбачати обов'язкове посилення соціального блоку (зокрема, соціальні виплати, безкоштовні медикаменти для деяких категорій громадян, деякі види соціальних послуг тощо) у сфері раннього втручання та координування його з медичним і освітнім блоками, визначення з планом дій щодо розвитку раннього втручання в Україні, шляхами та механізмами міжвідомчої взаємодії у впровадженні, функціонуванні та фінансуванні системи послуг раннього втручання в Україні тощо.

Ці заходи вкрай актуальні, у тому числі з огляду на те, що підґрунтя для розвитку системи раннього втручання в нашій державі вже добре підготовлено, адже існує розгалужена система установ, в яких дитина та її родина можуть отримати різні види послуг.

Для прикладу, Типовим положенням про центр соціальної реабілітації дітей з інвалідністю [22] з метою здійснення ранньої реабілітації дітей з інвалідністю у структурі таких центрів передбачено відділення “Матері та дитини”. Водночас Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання інвалідам, дітям-інвалідам і дітям віком до двох років, які належать до групи ризику щодо отримання інвалідності, реабілітаційних послуг” [23] передбачено механізм направлення та зарахування до реабілітаційних установ не лише осіб, яким встановлено інвалідність, але й дітей віком до двох років (включно), які належать до групи ризику щодо отримання інвалідності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Досліджено зміст поняття раннього втручання та наявне законодавче підґрунтя щодо запровадження раннього втручання в Україні. Проведений аналіз дає змогу зробити висновок про те, що в Україні є всі передумови для запровадження ефективної та результативної системи раннього втручання та, крім іншого, дасть можливість зекономити бюджетні кошти на таких заходах, як соціальні виплати, безкоштовні медикаменти для деяких категорій громадян, деякі види соціальних послуг, створення спеціальних робочих місць для осіб з інвалідністю тощо. Надано практичні пропозиції щодо вдосконалення законодавчої бази України у сфері раннього втручання з метою розвитку системи відповідних соціальних послуг.

Водночас розв’язання цієї проблеми потребує пильного контролю з боку відповідних органів державної влади й громадських організацій, експертів і подальшого вивчення цих проблем в наукових колах.

Список використаних джерел:

1. Ашиток Н. Проблеми інклюзивної освіти в Україні [Електронний ресурс] / Н. Ашиток // Людинознавчі студії. Педагогіка. – 2015. – Вип. 1 (33). – С. 4–11. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Lstud_2015_1\(33\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Lstud_2015_1(33)_3)
2. Буховець Б. О. Ефективність проведення корекційних розвиваючих занять методом Бобат для дітей дошкільного віку з ураженням ЦНС із урахуванням гендерних особливостей [Електронний ресурс] / Б. О. Буховець // Наука і освіта. – 2016. – № 4. – С. 47–54. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/NiO_2016_4_10
3. Модель послуг ранньої реабілітації та інтеграції дітей з особливими потребами // Як організувати інноваційні соціальні послуги для дітей з особливими потребами. Моделі та документи. Рання інтеграція та інклюзивне навчання / авт. кол.: О. О. Савченко, Г. В. Кукуруза, Ю. М. Швалб та ін. ; упоряд. Л. Л. Сідельнік. – К. : ТОВ “ЛДЛ”, 2007. – С. 96–116.
4. Кукуруза Г. В. Ефективність програм раннього втручання для дітей з порушенням психічного розвитку [Електронний ресурс] / Г. В. Кукуруза // Вісник Харківського національного університету. Серія “Психологія”. – 2013. – № 1046. – Вип. 51. – С. 184–186. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPC_2013_1046_51_42
5. Процедура оцінки розвитку дітей раннього віку в системі раннього втручання: методичні рекомендації (Узгоджено АМН України та МОЗ України) / Міхановська Н. Г., Кукуруза Г. В., Кравцова А. М. та ін. – Харків, 2005. – 29 с.
6. Міщук Т. Чи буде в Україні надаватися послуга “раннє втручання”? / Т. Міщук // НейроNews. – № 5/3, вересень 2011.
7. Пасічник І. П. Міждисциплінарна сімейно-центрована програма раннього втручання на етапі первинної медико-санітарної допомоги дітям / І. П. Пасічник, Г. В. Кукуруза // Перинатология и педиатрия. – 2013. – № 4 (56). – С. 105–107.

8. Barrett S. W. Economics of early childhood intervention / S. W. Barrett // Handbook of Early Childhood Intervention / Ed by J. P. Shonkoff & S. J. Meisels. – Second Edition. – Cambridge, United Kingdom : Cambridge University Press, 2000.
9. Guralnick M. J. (2001). A developmental systems model for early intervention. *Infants and Young Children*, 14 (2), 1–18.
10. Handbook of Early Childhood Intervention : 2nd / Ed. by J. P. Shonkoff, S. J. Meisels. – Cambridge, United Kingdom : Cambridge University Press, , 2000. – 734 p.
11. Heckman J. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children / Heckman J. – 2004. – № 312 (5782), 1900-02.
12. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку / за заг. ред. М. М. Білинської, Я. Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
13. Кривачук Л. Ф. Державна політика у сфері охорони дитинства в Україні: формування та реалізація : [монографія] / Л. Ф. Кривачук. – Львів : ЛДФА, 2012. – 480 с.
14. Соціальний захист населення України. Статистичний збірник // Державна служба статистики України. – К., 2016. – 124 с.
15. Про схвалення Концепції ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2000 р. № 1545 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1785.
16. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 6 жовтня 2005 р. № 2961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2–3. – Ст. 36.
17. Деякі питання реалізації пілотного проекту “Створення системи надання послуг раннього втручання” для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948-р // Урядовий кур'єр. – 2017. – № 4.
18. Словник української мови [Електронний ресурс] : в 11 т. – Т. 1. – 1970. – С. 777. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/p/1/777/1>
19. Служба раннього втручання: метод. рекомендації для практик. роботи з дітьми в службі ранньої допомоги / Л. В. Блохіна [и др.]. – М. : Нац. фонд защиты детей от жестокого обращения, 2007. – 200 с.
20. Старшинова А. В. Раннее вмешательство в реабилитации детей с тяжелыми нарушениями здоровья / А. В. Старшинова // Психолого-социальная работа в современном обществе: проблемы и решение : материалы Междунар. научно-практ. конф. (СПб, 22–23 апр. 2010 г.) – СПб. : СПбГИПСП, 2010. – С. 539–542.
21. Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проекту TWINNING в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 10. – Ст. 361. – Втратив чинність.
22. Про затвердження Типового положення про центр соціальної реабілітації дітей-інвалідів : наказ Міністерства соціальної політики України від 15 серпня 2013 р. № 505 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 70. – Ст. 2592.
23. Про затвердження Порядку надання інвалідам, дітям-інвалідам і дітям віком до двох років, які належать до групи ризику щодо отримання інвалідності, реабілітаційних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 80 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 292.

Н. М. Левченко, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри обліку і оподаткування Запорізького національного технічного університету

Д. О. Плеханов, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

МЕХАНІЗМ ВІДШКОДУВАННЯ ВАРТОСТІ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ (РЕІМБУРСАЦІЇ) ЗА УРЯДОВОЮ ПРОГРАМОЮ “ДОСТУПНІ ЛІКИ”

Акцентовано увагу на основних проблемах доступності лікарських засобів українцям. Наголошено, що введення в дію з 1 квітня 2017 р. урядової програми “Доступні ліки” потребує детального вивчення дієвості та соціально-економічної ефективності механізму відшкодування вартості лікарських засобів (реімбурсації). Розглянуто механізм реімбурсації за урядовою програмою “Доступні ліки”, якою передбачено нове цінове регулювання на препарати для лікування трьох категорій захворювань (серцево-судинні захворювання, цукровий діабет II типу, бронхіальна астма) та порядок надання субвенцій з державного бюджету на відшкодування вартості лікарських засобів.

Ключові слова: лікарські засоби; доступність лікарських засобів; економічна доступність ліків; фізична доступність ліків; механізм відшкодування вартості лікарських засобів; реімбурсація; цінове регулювання.

The article focuses on the main problems of availability of medicines to Ukrainians. It is emphasized that the introduction of the Government Available program “Available Medicines” from April 1, 2017 will require a detailed study of the effectiveness and socio-economic efficiency of the mechanism for reimbursement of medicinal products (reimbursement). The mechanism of reimbursement under the government program “Available drugs”, which provides for a new price regulation for drugs for the treatment of 3 categories of diseases (cardiovascular diseases, type II diabetes and bronchial asthma), and the procedure for subventions from the state budget for reimbursement of costs is considered. medicines. The scheme of granting by the state of subventions for the reimbursement of the cost of drugs under the Government program “Available drugs” was developed. The first steps of the Program implementation are analyzed: the level of accessibility (both physical and economic); the level of efficiency of using budget funds; the level of motivation of pharmacies and manufacturers of pharmaceutical products to participate in the implementation of the program “Available drugs”. The advantages and disadvantages of the mechanism of the cost reimbursement of medicinal products are determined. The reasons for the loss of the possibility of obtaining the expected results, deficiencies of the reimbursement mechanism were determined, and practical recommendations for improving the mechanism of reimbursement of the cost of medicines by the Government program “Available medicines”, implementation of which in practice will allow in the near future to ensure the socio-economic efficiency of the reimbursement mechanism at the level of indicators of European countries.

Key words: medicines; availability of medicines; economic availability of medicines; physical availability of drugs; mechanism of reimbursement of drugs costs; reimbursement; price regulation.

© Н. М. Левченко, Д. О. Плеханов, 2017

Постановка проблеми. Наявний стан соціально-економічного розвитку України визнається фахівцями як кризовий. З огляду на це особливо важливого значення для усунення соціальної напруги в суспільстві та подолання кризових явищ набуває доступність для населення соціально значущих товарів, серед яких одне з найвагоміших місць займають лікарські засоби (далі – ЛЗ).

Ситуація, що склалася впродовж останніх років у сфері ціноутворення на лікарські засоби, потребує невідкладного втручання держави, оскільки призводить до ускладнення доступності ліків, що становить загрозу національній безпеці держави, а також унеможливорює повноцінне забезпечення конституційних прав громадян на медичну та фармацевтичну допомогу.

Основною проблемою доступності ЛЗ населенню є те, що держава не має достатніх важелів впливу на їх ціноутворення. Як наслідок, спостерігається необґрунтоване завищення цін на основні ЛЗ, що лягає тягарем на кінцевого споживача [1, 8].

У зв'язку з цим актуалізується потреба державного втручання у процеси ціноутворення на лікарські препарати, яка є більш ніж очевидною внаслідок її колосальної значущості для суспільного розвитку. Прояви монополізації, інші деструктивні явища і процеси, які щоденно проявляються на фармацевтичному ринку з вкрай негативними їх детермінаціями стану суспільного здоров'я, потребують конкретних державних втручань через регуляторні механізми [2, 18]. Такими у світовій практиці загальновизнано механізм цінорегулювання, реімбурсації тощо. Уряд України, поєднавши інструментарій окремих механізмів державного регулювання, створив подібний механізм забезпечення доступності ліків для населення, запровадивши з 1 квітня 2017 р. державну програму “Доступні ліки” (далі – Програма), якою передбачено нове цінове регулювання на препарати для лікування трьох категорій захворювань (серцево-судинних захворювань (далі – ССЗ), цукрового діабету II типу (далі – ЦД) та бронхіальної астми (далі – БА) та порядок надання субвенцій з державного бюджету на відшкодування вартості лікарських засобів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що критичний стан доступності ЛЗ населенню не залишає байдужими як практиків, так і провідних вітчизняних науковців. Зокрема, питання державного втручання у процеси ціноутворення на ЛЗ та реімбурсації досліджували такі провідні українські вчені, як М. М. Білинська, Л. І. Жаліло, Д. В. Карамішев, В. М. Лехан та ін. Водночас, попри досить ґрунтовне дослідження зазначеної проблеми, вона й досі залишається нерозв'язаною, адже на сьогодні практичних, результативних кроків її розв'язання вкрай мало. Тож питання державного втручання у процеси ціноутворення на ЛЗ та побудови дієвого механізму державного регулювання доступності ліків дотепер не втрачають своєї актуальності, а навпаки, в умовах євроінтеграції набувають нового змісту.

Мета статті – вивчення регуляторного механізму забезпечення доступності ліків для населення, передбаченого державною програмою “Доступні ліки”, оцінка рівня його дієвості та соціально-економічної ефективності (за рівнем доступності – як фізичної, так і економічної); рівнем ефективності використання бюджетних коштів; рівнем мотивації аптечних закладів та виробників продукції фармотерапії до участі у реалізації цієї програми), а також розробка практичних рекомендацій щодо його вдосконалення, реалізація яких на практиці дасть змогу в найближчій перспективі забезпечити соціально-економічну ефективність механізму реімбурсації на рівні показників європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Монополізація українського фармацевтичного ринку, корумпована й “зарегульована” система реєстрації лікарських засобів та ймовірна наявність домовленостей щодо цін між фармацевтичними компаніями і дистриб'юторами призвели до надзвичайного зростання цін на ліки, а отже, і до ускладнення їх доступності населенню.

Із 1 квітня 2017 р. в Україні запрацювала державна програма “Доступні ліки”. Для її успішної реалізації КМУ прийнято ряд нормативно-правових актів, які мають забезпечити, з одного боку, доступність ліків, а з іншого – ефективне використання бюджетних коштів, спрямованих на надання субвенцій на відшкодування вартості лікарських засобів для амбулаторного лікування окремих захворювань. Зокрема, Постановою КМУ від 17.03.2017 р. № 152 “Про забезпечення доступності лікарських засобів” (далі – Постанова № 152) [3] затверджено “Порядок відшкодування вартості лікарських засобів” [4] та “Порядок визначення розміру відшкодування вартості лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню” [5], завдяки яким знято напругу, що виникла на фармацевтичному ринку у сфері цінового регулювання деяких препаратів для лікування серцево-судинних захворювань, цукрового діабету II типу і бронхіальної астми, а також врегульовано механізм відшкодування їх вартості.

Порядком визначення розміру відшкодування вартості ЛЗ на Міністерство охорони здоров’я (далі – МОЗ) покладено зобов’язання з формування Реєстру лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню. Згідно з Порядком, до Реєстру вносяться торгові назви ЛЗ, оптово-відпускна ціна за упаковку яких не перевищує граничну оптово-відпускну ціну в перерахунку на добову дозу лікарського засобу.

Розмір граничної оптово-відпускної ціни встановлюється МОЗ в Реєстрі граничних оптово-відпускних цін на ЛЗ з огляду на референтні ціни, визначені з урахуванням даних про ціни на лікарські засоби, зареєстровані в Республіці Польща, Словацькій Республіці, Чеській Республіці, Латвійській Республіці та Угорщині (далі – референтні країни).

Оновлення Реєстру граничних оптово-відпускних цін на лікарські засоби передбачено здійснювати двічі на рік: станом на 1 січня та 1 липня поточного року. Перерахунок Реєстру граничних оптово-відпускних цін на лікарські засоби має виконуватись також у разі зміни офіційного курсу гривні до долара США, встановленого Національним банком України, більш ніж на 5 відсотків за місяць або на 10 відсотків за квартал [6].

Для здійснення відпуску лікарських засобів, вартість яких підлягає повному або частковому відшкодуванню, аптечні заклади мають звернутися до розпорядників бюджетних коштів (далі – Розпорядники) із заявою щодо укладення договору про відшкодування вартості лікарських засобів. Розпорядники, своєю чергою, на підставі укладених договорів мають сформувати перелік аптечних закладів, що здійснюють відпуск лікарських засобів за Програмою та створити належне інформаційне забезпечення для споживачів [5].

Програмою передбачається компенсувати лише вартість найдешевших лікарських засобів, про які подано заявку на участь у програмі “Доступні ліки”. Тобто лише такі препарати пацієнти матимуть змогу отримати безкоштовно.

Дорожчі препарати, ціна на які не перевищує граничну референтну, пацієнти зможуть отримати, доплативши різницю між мінімальною ціною та роздрібною ціною обраного препарату.

Лікарські препарати, ціна на які перевищує референтну ціну в 5 сусідніх країнах, не підпадають під програму відшкодування, а отже, і надання субвенцій на відшкодування вартості таких ліків Програмою не передбачено.

З метою контролю цільового використання субвенцій відпуск лікарських засобів за Програмою здійснюється лише за рецептами, наданими закладами охорони здоров’я (незалежно від форми власності) за місцем надання медичної допомоги пацієнту на рецептурних бланках форми № 1, на підставі яких аптечні заклади зобов’язані звітувати перед Розпорядником бюджетних коштів про відпущені лікарські засоби.

У звіті про відпущені лікарські засоби стосовно кожного лікарського препарату зазначають дату і номер рецепта, на підставі якого здійснено відпуск ЛЗ, його міжнародна непатентована та торгова назви (далі – МНН), сила дії (дозування), форма випуску, кількість одиниць лікарської форми відповідної дози в упаковці, кількість відпущених упаковок, фактична роздрібна ціна реалізації упаковки, розмір відшкодування вартості лікарського засобу за упаковку, сума відшкодування, інформація про лікаря, який виписав рецепт, найменування закладу охорони здоров'я.

Звітувати аптечні заклади мають двічі на місяць: 15 числа поточного місяця (або першого робочого дня після 15 числа, якщо 15 число припадає на вихідний) та першого робочого дня наступного місяця, а в грудні – додатково до 24 числа звітного місяця.

Протягом п'яти робочих днів з дня надходження Звіту розпорядник бюджетних коштів за рахунок відповідної цільової субвенції зобов'язаний відшкодувати аптечним закладам, що працюють за Програмою, вартість відпущених лікарських засобів [5].

Головним розпорядником субвенції відповідно до Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань, затвердженого Постановою КМУ від 10.03.2017 р. за № 181 [7], визнано МОЗ України, який має розподіляти субвенції між місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць відповідних областей на підставі статистичних даних про кількість осіб, які страждають на серцево-судинні захворювання, цукровий діабет II типу, бронхіальну астму.

Надання субвенції розпорядникам здійснюватиметься через Державну казначейську службу України (далі – ДКСУ) відповідно до Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 р. за № 1132 [8] та Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженого наказом Мініфіну від 23.08.2012 р. № 938 [9], а також Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами, затвердженого наказом Мініфіну від 24.12.2012 р. № 1407 [10].

Розпорядники субвенції щомісяця до 10 числа мають звітувати перед МОЗ про використання субвенції, а МОЗ та ДКСУ щомісяця до 20 числа зобов'язані звітувати перед МФУ про перераховані обсяги субвенції та касові видатки у розрізі адміністративно-територіальних одиниць [5].

З огляду на вищенаведену схему механізму надання субвенцій за програмою “Доступні ліки” набуває такого вигляду (рис.1).

На перший погляд, регуляторний механізм забезпечення населення доступною фармакотерапією, передбачений Програмою, чітко відпрацьований, проте реалії свідчать, що це далеко не так.

Попри виділені гроші й переможні реляції, сам механізм забезпечення доступності ЛЗ в рамках програми “Доступні ліки” за шість місяців, що минули, так і не запрацював. Він не став цікавим та ефективним ані для пацієнтів, ані для лікарів чи фармацевтів. І причини цього криються в системних проблемах і помилках, які були прогнозовані ще на етапі його розробки та впровадження [11].

Для встановлення причин, що стали на заваді ефективності Програми, проаналізуємо зроблені перші кроки її реалізації за:

- рівнем доступності (як фізичної, так і економічної);
- рівнем ефективності використання бюджетних коштів;
- рівнем мотивації аптечних закладів та виробників продукції фармотерапії до участі у реалізації програми “Доступні ліки”.



Джерело: складено автором.

Щодо рівня фізичної доступності, то слід зазначити, що реалізація Програми природно стимулювала суттєве збільшення споживання препаратів, вартість яких підлягає відшкодуванню.

Так, у травні 2017 р. споживання препаратів, зарахованих до переліку МНН, затвердженого Постановою КМУ від 09.11.2016 р. за № 863 [12], зросло більше ніж на 50 % порівняно з аналогічним періодом минулого року. Переважна більшість пацієнтів націлена на отримання саме безоплатних ліків, тож обсяги їх споживання збільшились майже на 80 %, тоді як обсяги споживання препаратів, вартість яких не відшкодовується, збільшились приблизно на 5 % (рис. 2а). У грошовому вираженні темпи зростання споживання препаратів, зарахованих до переліку МНН, у травні 2017 р. становили більше 30 % порівняно з аналогічним періодом минулого року (рис. 2б).

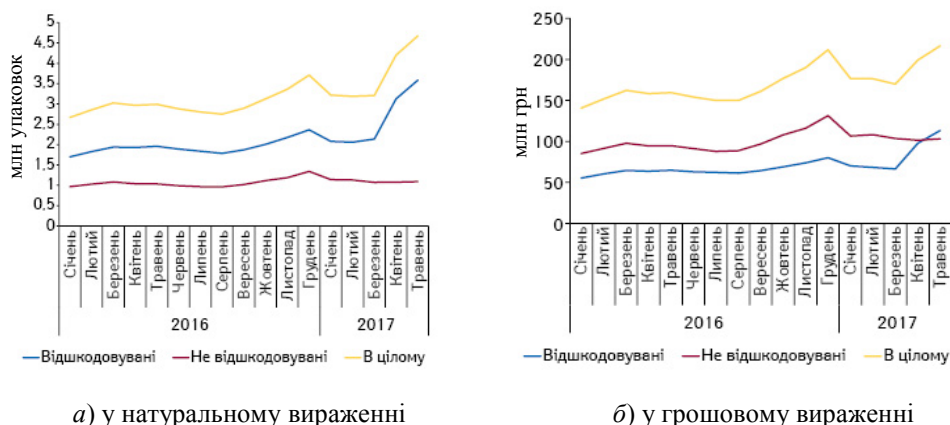


Рис. 2. Динаміка аптечних продажів ЛЗ у натуральному та грошовому вираженні, зарахованих до переліку МНН за період із січня 2016 до травня 2017 р. [13]

Для препаратів, які зараховано до Реєстру та вартість яких відшкодовується державою, цей показник підвищився більш ніж на 70 %, а для препаратів, вартість яких не відшкодовується, – близько 10 % [13]. Шалений ажіотаж, відсутність належного моніторингу попиту на ліки, а також урегульованого механізму їх поставок спричинили дефіцит окремих лікарських засобів, а отже, призвели до ускладнення фізичної доступності ліків та до невдоволення населення (про що свідчать численні звернення на гарячу лінію МОЗ України).

Не сприяв покращенню фізичної доступності до ЛЗ і досить обмежений перелік ліків для реімбурсації. За даними МОЗ України, до нього увійшли лише ті лікарські засоби, МНН яких є у Національному переліку основних лікарських засобів (усього 21). По суті це лише перелік базових препаратів, зокрема для лікування гіпертонічної хвороби, і аж ніяк не засоби для повноцінної терапії ССЗ (те саме стосується і бронхіальної астми та ЦД II типу). Із таким “запасом” неможливо повною мірою допомогти хворим, як це анонсовано Програмою, тобто неможливо забезпечити повноцінну терапію згаданих недуг чи дотримання протоколів (стандартів) їх лікування [14].

Фізична доступність до фармакотерапії, яка передбачена Програмою, ускладнюється для населення сільської місцевості внаслідок замалої кількості аптечних пунктів, що беруть участь у Програмі, чи їх відсутності взагалі. Проте це не єдина проблема сільського населення щодо доступності до медикаментів, оскільки рецептурний відпуск ЛЗ потребує на щоразове звернення до районних лікарень, що супроводжується додатковими матеріальними витратами на транспорт та витратами часу.

Витрачання пацієнтами особистого часу в нескінченних чергах характерне і під час відвідування лікарів, штат яких у більшості регіонів реально ледве досягає 40 % від необхідної кількості. Тож пацієнти, які мають обмаль часу, віддають перевагу або ж самолікуванню, або ж безрецептному відпуску ліків.

Не бажають брати участь у програмі “Доступні ліки” й самі лікарі з причин:

- зростання трудовитрат (йдеться про десятки пацієнтів, які намагаються отримати належні їм за законом медикаменти);
- зміни характеру рецепту, який у ході реалізації Програми набув статусу не обмежувального, а правово-фінансового документа, котрий гарантує правомірність призначення ЛЗ та забезпечення відшкодування їх вартості коштами бюджету;
- посилення їх відповідальності за правильність складання рецептів, правомірність призначення ЛЗ, забезпеченість бланками рецептів тощо.

Фізична доступність до ЛЗ ускладнена і неврегульованим рецептурним обігом, налагодження якого очікує не лише населення, але й фармацевти. Адже нині обслуговування одного паперового рецепта за програмою “Доступні ліки” забирає від п’яти хвилин і більше. Перехід до електронного рецепту міг би значно прискорити цей процес, а також дав би змогу:

- сформувати чіткий реєстр пацієнтів;
- контролювати використання бюджетних коштів;
- надати пацієнту можливість отримувати ліки незалежно від місця проживання у будь-якій точці доступу;
- забезпечити можливість відслідковувати статистику і динаміку хронічних захворювань [15].

Отже, перші кроки реалізації урядової програми “Доступні ліки” засвідчують, що ідеологічно та організаційно вона практично повністю повторює реалізований ще у 2012–2013 рр. пілотний проект з регулювання цін і реімбурсації препаратів для хворих на гіпертонію. На жаль, висновків із попереднього досвіду не було зроблено.

Щодо економічної доступності до ЛЗ слід зазначити, що в ході реалізації Програми середньозважена роздрібна вартість 1 упаковки на відшкодуванні ЛЗ дійсно знизилась на 4,4 %, про що свідчать дані рис. 3. Проте чи треба говорити про поліпшення економічної доступності ліків, якщо за Програмою передбачено компенсацію лише вартості найдешевших лікарських засобів? Дорожчі препарати, ціна на які не перевищує граничну референтну, пацієнти можуть отримати лише доплативши різницю між мінімальною та роздрібною ціною обраного препарату. Водночас лікарські препарати, ціна на які перевищує референтну, пацієнти можуть придбати лише за власні кошти.

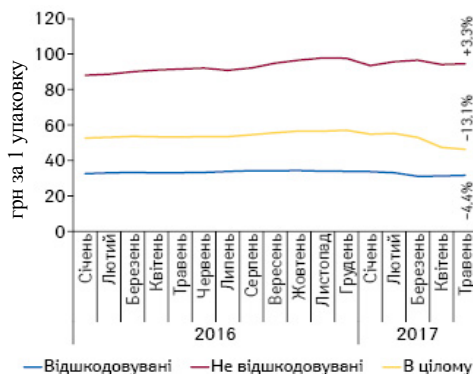


Рис. 3. Динаміка середньозваженої роздрібної вартості 1 упаковки лікарських засобів, зарахованих до переліку МНН за період із січня 2016 до травня 2017 рр. [13]

Під час перших спроб запровадження реімбурсації в Україні МОЗ пропонувало інший механізм: якщо пацієнт не бажає безоплатно отримати найдешевший препарат, то він може доплатити різницю між найдешевшими і будь-якими іншими, навіть найдорожчими ліками. Зараз громадяни позбавлені такої можливості, а отже, їй нагоди лікуватися тими ліками, які їм підходять найбільше чи до яких вони звикли, яким довіряють [14].

На відшкодування вартості медичних препаратів від ССЗ, ЦД II типу та БА держава планувала в 2017 р. витратити 500 млн грн. Проте попит на безкоштовні (або за зниженою вартістю) ліки виявився настільки високим, що наразі урядом уже прийнято рішення збільшити обсяг субвенцій на поточний рік ще на 250 млн грн. Навіть якщо розділити всю цю суму на 13 млн пацієнтів (нагадаємо про некоректність статистики хворих на ССЗ), то виходить, що у середньому на реімбурсацію ліків для одного хворого припадає 58 грн на рік. Тож про яке “покращання” економічної доступності до ліків та запобігання смертності можна говорити, коли фахівці стверджують, що на лікування гіпертонічної хвороби (без особливих ускладнень) найдешевшими вітчизняними препаратами пацієнт має витратити щонайменше в 10 разів більше на рік? Виходить, що виділених бюджетом коштів вистачить на забезпечення базовими ліками приблизно 13–14 % таких хворих, та й то лише з диспансерної групи [14].

Водночас окремі науковці та практики наголошують, що кошти, спрямовані на надання субвенцій щодо відшкодування вартості ЛЗ, до кінця поточного року практично не зможуть бути використані в повному обсязі з тієї причини, що згідно з поточною статистикою на місяць в середньому за програмою використовувалося 44 млн грн. Отже, щоб освоїти до кінця року всі виділені кошти, інтенсивність їх витрачання в рамках реалізації Програми має бути збільшена майже у 2 рази [11]. Досягти такого підвищення інтенсивності витрачання бюджетних коштів можливо лише завдяки розширенню переліку препаратів, визначених Програмою, та збільшенню обсягів виписки рецептів. Але ж основною метою Програми було визначено не освоєння бюджетних коштів та збільшення обсягів реалізації фармацевтичної продукції, а забезпечення кожного громадянина України необхідними лікарськими засобами, що сприятиме покращанню якості життя і дасть змогу запобігти виникненню ускладнень та передчасної смертності. Тож доводити ефективність використання бюджетних коштів завдяки зазначеним заходам не слід.

Насправді говорити про ефективність використання бюджетних коштів за Програмою досить складно ще із причини відсутності статистичних даних щодо результатів її реалізації. За відсутності ж належного інформаційного забезпечення будь-які з висновків щодо ефективності використання бюджетних коштів за Програмою, на нашу думку, слід вважати поспішними та необґрунтованими.

Щодо мотивації участі аптечних закладів у реалізації урядової програми “Доступні ліки”, то зазначимо, що її зовсім немає, свідченням чого є таке:

- по-перше, в цій програмі аптечні заклади по суті виступають кредиторами держави, оскільки змушені чекати на компенсацію вартості ліків, відпущених пацієнтам, і це очікування часом суттєво затягується. Нині за інформацією, що надходить з різних областей від членів АПАУ (Аптечної професійної асоціації України), які беруть участь у цій програмі, розпорядники бюджетних коштів мають заборгованість перед 70 % аптек. Більш того, перед 15 % аптек залишається заборгованість за участь у програмі реімбурсації ліків проти гіпертонії, реалізація якої проходила ще в 2012–2014 рр.;

- по-друге, визначений МОЗ рівень торговельних націнок не дає можливості відшкодувати вартість фармацевтичних послуг з відпуску лікарських засобів, передбачених Програмою, що в окремих випадках призводить до збитковості реалізації препаратів;

- по-третє, посилення відповідальності аптек за відпуск ЛЗ за правильно оформленими рецептами (оскільки у разі відпуску лікарських препаратів за неправильно оформленими або ж фальсифікованими рецептами вартість ліків за програмою реімбурсації не відшкодовується, а це – прямі збитки аптечних закладів);

– по-четверте, великі черги пацієнтів, які отримують препарати за програмою реімбурсації, призводять до втрачання аптеками споживачів, які купують дорожчі препарати та надають перевагу безрецептурному відпуску ліків;

– по-п'яте, звітність аптек – учасниць Програми є настільки обтяжливою, що потребує суттєвих трудно-, а отже, їх додаткових матеріальних витрат, покриття яких не передбачено Програмою.

Щодо мотивації виробників продукції фармотерапії до участі у реалізації Програми слід зазначити, що програма “Доступні ліки” виявилася нецікавою багатьом виробникам. Причина в тому, що для препаратів, які надаються зі 100 % компенсацією (безкоштовно для пацієнта), встановлено низькі ціни – для багатьох позицій на рівні рентабельності або навіть нижче за неї, а для препаратів, які передбачають доплату з боку пацієнта, рівень державної компенсації також мінімальний; тобто рівень цієї доплати практично наближається до звичайної роздрібною ціни на препарат.

Так, зокрема, на один “Амлодипін” за роздрібною ціною 68 грн рівень доплати пацієнта становить 50 грн, тобто держава в рамках програми “Доступні ліки” компенсує лише 26 % від вартості цього препарату. Інший приклад – “Еналаприл”: за ціни на препарат в аптеці 14,2 грн пацієнт має доплатити 9,45 грн, тобто держава компенсує виробникові 4,47 грн за упаковку [11].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. З огляду на вищевикладене доходимо висновку, що нинішній механізм відшкодування вартості лікарських засобів за програмою “Доступні ліки” потребує суттєвого доопрацювання інструментарію державного регулювання, зокрема в частині:

фізичної доступності до ЛЗ:

– організації належного моніторингу попиту на ліки та запровадження урегульованого механізму їх поставок;

– внесення до Ліцензійних умов питання участі всіх аптек у реалізації програм державного значення;

– ліквідації обмеження процесу реімбурсації лише амбулаторним рівнем лікування, адже більшість пацієнтів, які перебувають у стаціонарах, вимушені купувати препарати, які належать до госпітальних;

– надання права виписувати пільгові рецепти фельдшерам для жителів сільської місцевості на підставі розписаних лікарем схем лікування, що дасть змогу уникати щомісячного відвідування лікарської амбулаторії чи районної лікарні;

економічної доступності до ЛЗ:

– зміни методу розрахунку граничної вартості ліків, заснованого на формуванні медіанної ціни на метод розрахунку за рівнем доходності громадян країни;

– анулювання обмежень щодо можливості доплати різниці між найдешевшими і будь-яким іншими, навіть найдорожчими ліками;

ефективності використання бюджетних коштів:

– створення і використання електронного реєстру пацієнтів, який дасть змогу здійснювати контроль за відшкодуванням вартості медичних препаратів;

– спрямування коштів на покращання якості життя, запобігання виникненню ускладнень та передчасної смертності;

мотивації до участі в Програмі аптек і товаровиробників продукції фармотерапії:

– спрощення рецептообігу та звітування аптек про відпуск лікарських засобів, передбачених програмою “Доступні ліки”;

– забезпечення якісних договірних відносин між аптеками та розпорядниками бюджетних коштів, результатом взаємодії яких має стати повне покриття витрат на відпуск ліків, передбачених Програмою;

– створення дієвої нормативної, методологічної, організаційної, логістичної, медичної та технічної бази для впровадження адекватної системи реімбурсації в Україні.

Проведені дослідження засвідчують недосконалість чинного регуляторного механізму забезпечення доступності ліків для населення, передбаченого державною програмою “Доступні ліки”, що потребує приведення його до європейських стандартів та вимог.

Список використаних джерел:

1. Немченко А. С. Державне регулювання цін на лікарські засоби в Україні: проблеми та перспективи / А. С. Немченко, І. В. Кубарєва, Л. В. Галій // Фармацевтичний часопис. – 2007. – № 1. – С. 8–11.
2. Голубка В. М. Механізми регулювання фармацевтичного ринку: сутність, класифікація та роль у забезпеченні конкурентоспроможності / В. М. Голубка // Економічний форум. – 2015. – № 2. – С. 18–24.
3. Про забезпечення доступності лікарських засобів [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 17.03.2017 р. № 152. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-p>
4. Порядок відшкодування лікарських засобів [Електронний ресурс] // Про забезпечення доступності лікарських засобів : Постанова КМУ від 17.03.2017 р. № 152. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-p>
5. Порядок визначення розміру відшкодування вартості лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню [Електронний ресурс] // Про забезпечення доступності лікарських засобів : Постанова КМУ від 17.03.2017 р. № 152. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/152-2017-p>
6. Порядок розрахунку граничних оптово-відпускних цін на лікарські засоби на основі референтних цін [Електронний ресурс] : наказ МОЗ України від 29.12.2016 р. № 1423. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-17>
7. Порядок та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 10.03.2017 р. № 181. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249852460>
8. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 15.12.2010 р. № 1132. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-p>
9. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів від 23.08.2012 р. № 938. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>
10. Порядок казначейського обслуговування державного бюджету за витратами [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів від 24.12.2012 р. № 1407. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13>
11. Подтуркін Д. Програма “Доступні ліки – ходіння по граблях” [Електронний ресурс] / Д. Подтуркін // Ракурс. – Режим доступу : <http://www.ua.racurs.ua/1639-hodinnya-pograblyah-pidsumky-chotygo>
12. Про запровадження відшкодування вартості лікарських засобів [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 09.11.2016 р. № 863. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/393210>
13. Кірсанов Д. Хід реалізації програми “Доступні ліки” [Електронний ресурс] / Д. Кірсанов // Щотижневник Аптека. – № 25 (1096), 3 липня 2017 р. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/416288>
14. Дудик С. Як не перетворити реімбурсацію на фікцію [Електронний ресурс] / С. Дудик // Ваше здоров'я. – Режим доступу : <http://www.vz.kiev.ua/yak-ne-peretvoryty-reimbursatsiyu-na-fikts>
15. Горбунова К. Програма “Доступні ліки”: регіони відзвітували про хід її виконання / К. Горбунова // Щотижневник Аптека. – № 28 (1099), 24 липня 2017 р.

С. І. Набока, аспірант Херсонського національного
технічного університету

НОВІ ПІДХОДИ ДО ПОЛІПШЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ЧЕРЕЗ САЙТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Запропоновано нові підходи до поліпшення організації доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів державної влади; надано рекомендації щодо поліпшення наповнення та розміщення інформації на сайтах органів державної влади. Обґрунтовано доцільність шляхів поліпшення доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів державної влади.

Ключові слова: веб-сайт; орган державної влади; інформаційний ресурс.

State bodies' web sites have different structure of information arrangement and design, so it can cause frustration for user to find whatever they need on a web site or get any public service online.

Taking in account that more and more information users get online, for example using the state bodies' web sites, so lack of the state bodies' web sites unification may lead for unneeded time consuming during that activities.

To propose the approaches of improving the arrangement of information on the state bodies' web sites on the previous research basis. Substantiate the expedience of the ways of improving access to electronic informational resources of state's power bodies.

According to the methodology of the Institute of civil society the informational openness of the Kherson, Lviv, Dnipropetrovsk and Kyiv state's power bodies web sites were analyzed.

The main issues are connected with improper presentation of the open data sets, lack of the search by documents functionality and adaptability, absence of web-forums and Web-conferences.

Analysis of the information arrangement structure on the state bodies' web sites has shown that different web sites have different structure and it cause frustration for user to get required information so introduction of the unified web sites structure can solve it.

Regarding significance of the adaptive interfaces due to the mobile devices market growth for the last five years introduction of the adaptive state bodies' web-sites interfaces should be taken into account.

Information is usually presented on the state bodies' web sites either in the form of text or document that is why introduction of the search functionality by text and by documents should be regarded.

Public communication is an essential part of states power bodies' functioning that can be presented either in the form of web conferences or online discussions.

The approaches of improving the arrangement of information on the state's power body web sites such as introduction of the unified state bodies' web-sites structure, applying of state bodies' web-sites adaptive interfaces, introduction of the search systems by contents and documents, web-conferences and on line discussions conducting were proposed and substantiated.

Key words: web site; state's power body; informational resource.

Постановка проблеми. Веб-сайти обласних державних адміністрацій різняться один від одного структурою подання інформації та дизайном своїх сайтів. Зазвичай, зайшовши на сайт будь-якого органу виконавчої влади, користувач не відразу зможе віднайти необхідну йому інформацію або отримати потрібну послугу.

© С. І. Набока, 2017

Беручи до уваги те, що все більше і більше інформації громадяни отримують через Інтернет, наприклад використовуючи веб-сайти органів виконавчої влади, відсутність певної уніфікації веб-сайтів призводить до того, що користувач витрачає значну кількість свого особистого часу на пошук потрібної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх публікацій, пов'язаних з організацією доступу до інформації через веб-сайти органів місцевого самоврядування або органів державної влади, слід виокремити працю С. Корчинського, в якій досліджено рівень інформаційної відкритості сайтів міських рад найбільших за розміром міст, областей України та подано оцінку їх наповненості [1].

Аналіз нормативно-правової бази, що стосується питань інформатизації, напрацьованої в Україні за часи її незалежності, не дає чіткої відповіді на питання, як має виглядати веб-сайт органу державної влади, а також які вимоги висуваються до його структури та оформлення [2–8].

Мета статті – запропонувати підходи щодо поліпшення організації доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів виконавчої влади та обґрунтувати доцільність застосування шляхів поліпшення доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів державної влади, базуючись на попередньому дослідженні [9].

Виклад основного матеріалу. Як досліджено в [9], структура розміщення інформації на веб-сайтах Херсонської, Львівської, Дніпропетровської, Київської обласних державних адміністрацій різнилась між собою, що ускладнює її пошук.

Як приклад, візьмемо дві типові ситуації. Ситуація перша – користувач хоче дізнатися про адміністративні послуги на офіційних сайтах названих вище обласних державних адміністрацій. Розміщення інформації про адміністративні послуги на сайтах Херсонської, Львівської, Дніпропетровської, Київської обласних державних адміністрацій подано на рис. 1–2 відповідно.

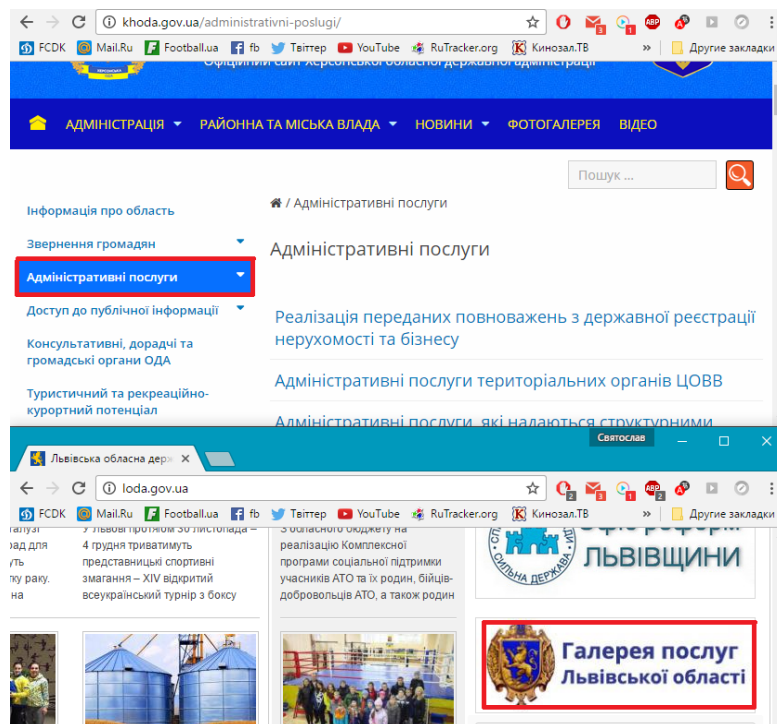


Рис. 1. Інформація про адміністративні послуги на сайтах Херсонської та Львівської ОДА

На сайтах Херсонської та Київської обласних державних адміністрацій інформацію про адміністративні послуги можна віднайти на головній сторінці. На сайті Дніпропетровської ОДА вона розміщена в розділі “Публічна інформація”, а на головній сторінці сайту Львівської ОДА – як посилання на зовнішній ресурс.

У другому випадку виконаємо пошук розпоряджень обласної державної адміністрації.

Розміщення інформації про розпорядження голови ОДА на сайтах Херсонської, Львівської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій подано на рис. 3–6.

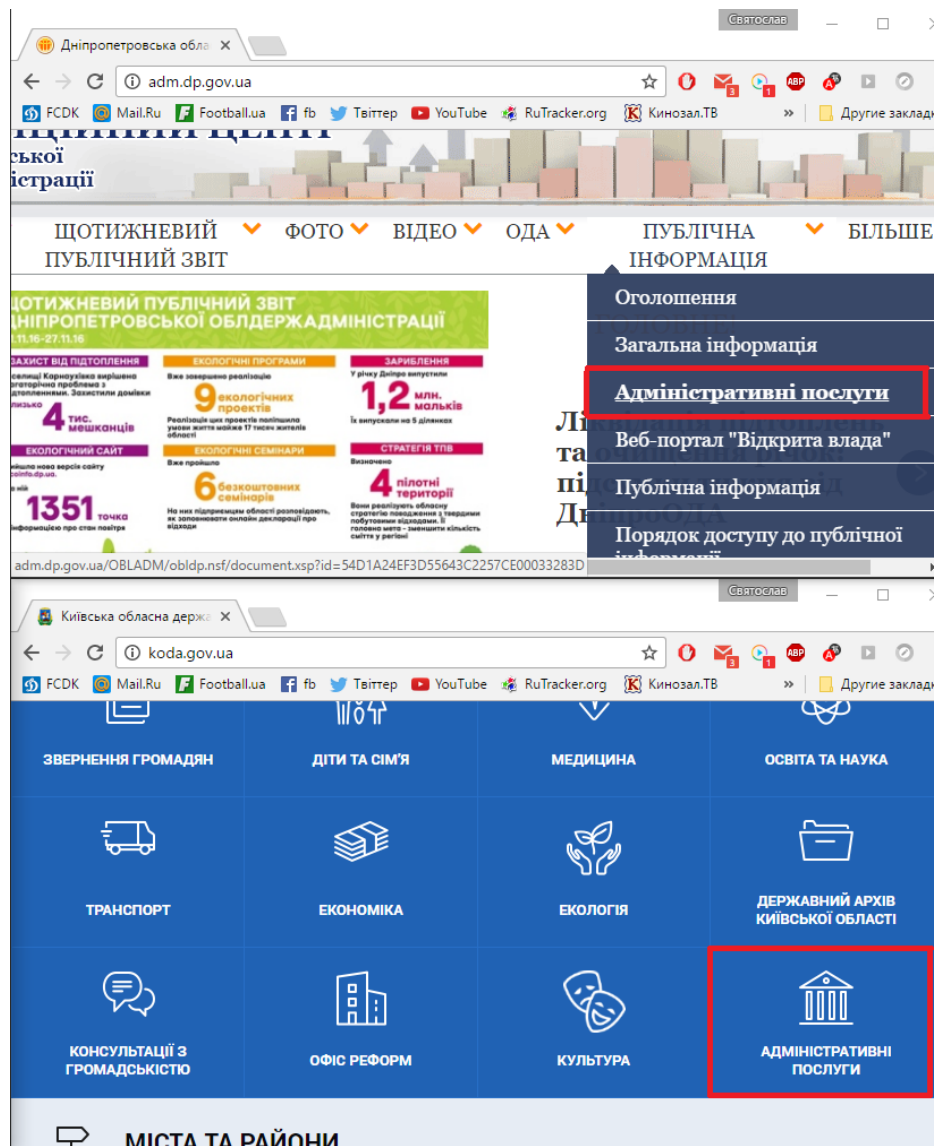


Рис. 2. Інформація про адміністративні послуги на сайтах Дніпропетровської та Київської ОДА

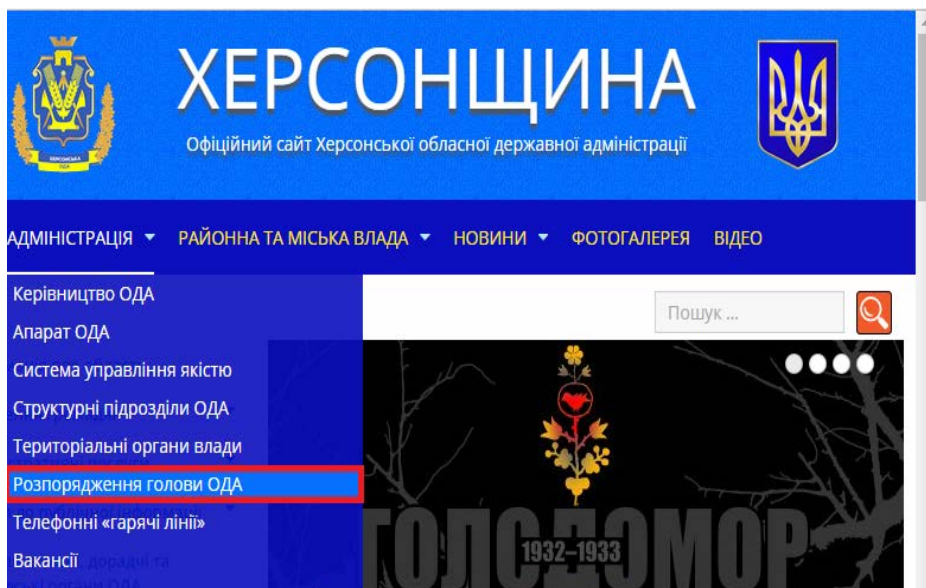


Рис. 3. Інформація про розміщення розпорядчих документів на сайті Херсонської ОДА

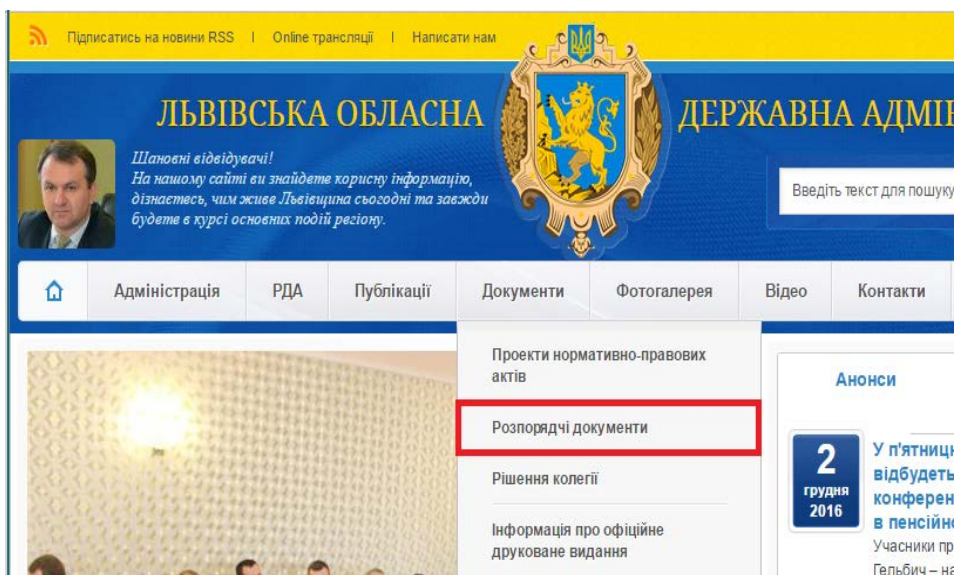


Рис. 4. Інформація про розміщення розпорядчих документів на сайті Львівської ОДА

На сайті Херсонської обласної державної адміністрації інформацію про розпорядження голови ОДА можна знайти в розділі “Адміністрація”. На сайті Дніпропетровської ОДА вона розміщена в розділі “ОДА” – “Нормативна база”, а на сайті Львівської ОДА – у розділі “Документи”. Розпорядчі документи на сайті Київської ОДА розміщено за посиланням на головній сторінці “Нормативна база”.

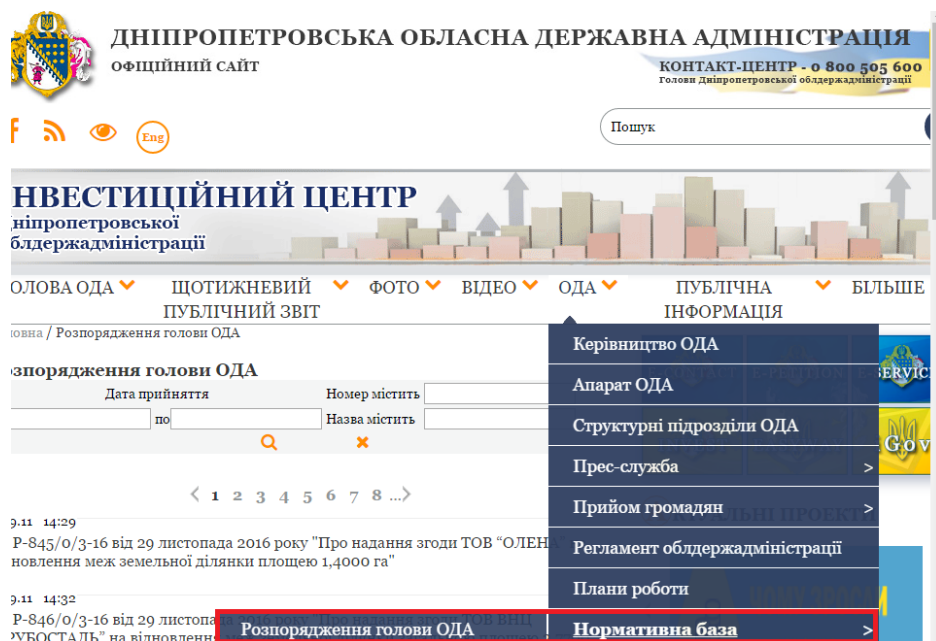


Рис. 5. Інформація про розміщення розпорядчих документів на сайті Дніпропетровської ОДА

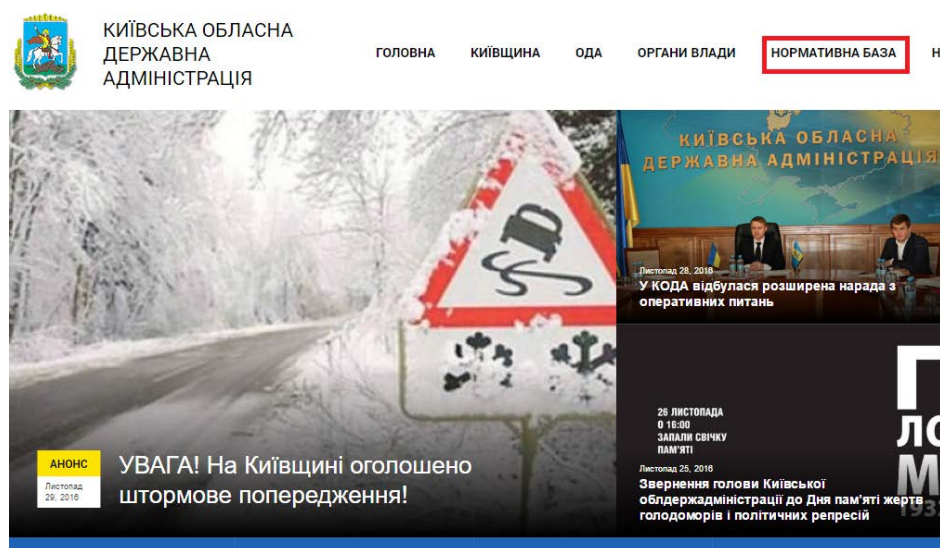


Рис. 6. Інформація про розміщення розпорядчих документів на сайті Київської ОДА

Таким чином, беручи до уваги вищезазначене, слід зауважити, що для розв'язання цієї проблеми постає вкрай важливе завдання впровадження на законодавчому рівні еталонної структури викладу інформації на сайтах органів влади та, зокрема, на сайтах органів виконавчої влади всіх рівнів.

Уніфікація структури сайтів органів державної влади дасть змогу стандартизувати розміщення інформації на веб-ресурсах офіційних представництв органів влади та полегшити її пошук.

Наступним, але не менш важливим питанням є впровадження адаптивних інтерфейсів. Адаптивність веб-сайту – це насамперед забезпечення оптимального віддзеркалення та його взаємодії з користувачем незалежно від розміру або формату екрана чи монітора, тобто від роздільної здатності пристрою, з якого користувач завантажує сторінку в мережі Інтернет.

Актуальність цього питання постає з огляду на значну кількість пристроїв, які існують на ринку систем віддзеркалення інформації, як мобільних, так і стаціонарних. Вони різняться за форматами, розмірами та за роздільною здатністю. Зростання попиту на мобільні пристрої та, як результат, збільшення завантаженого інтернет-трафіка на них зазначають на важливість застосування адаптивних інтерфейсів.

Сайти органів державної влади, так само як й інші веб-сайти, потребують адаптації під різні платформи, враховуючи те, що проникнення смартфонів в Україні і третина від споживання інтернет-трафіка становить майже третину від усіх пристроїв припадає на мобільні пристрої, зростання ж обсягів споживання трафіка щокварталу становить 15 %. Крім того, за прогнозами аналітиків, за два наступні роки зросте кількість споживання мобільного трафіка на 50 % [10].

Проаналізувати веб-сайти обласних державних адміністрацій на предмет адаптивності можна за допомогою сайту, запущеного компанією Google 2015 р. [11]. Цей показник впливає на те, як високо буде відбиватись сайт за результатами мобільного пошуку, отже, ця оцінка певним чином діє як санкція для веб-сайтів, інтерфейси яких не є адаптованими до мобільних пристроїв.

Сайти Херсонської та Київської обласних державних адміністрацій, як бачимо з рис. 7, відповідають вимогам адаптивності інтерфейсів, а сайти Львівської, Дніпропетровської ОДА – ні.

Якщо сайти Львівської та Дніпропетровської обласних державних адміністрацій взагалі неадаптовані до мобільних пристроїв, то, наприклад, сайт Херсонської ОДА в мобільному варіанті за прямої орієнтації, як на рис. 7, виглядає досить “доброзичливо” для мобільних платформ, але якщо розвернути екран на 90 градусів, що видно на рис. 8, то під час вибору пунктів головного меню, таких як адміністрація, районна та міська влада або новини, з’являється не список, що випадає, а завантажується сторінка, на якій вже можна вибрати підпункти головного меню.

Підбиваючи деякі підсумки щодо адаптивності сайтів вищеназваних ОДА, можна констатувати, що ситуація, у якій перебувають інтерфейси цих веб-ресурсів, незадовільна, крім сайту Київської обласної державної адміністрації. І хоча нормативно це ніде не закріплено, все ж з погляду зручності користування сайтом вони потребують доопрацювання.

Ще одним важливим елементом взаємодії сайтів органів виконавчої влади та користувачів (громадян) є пошук інформації на вищеназваних сайтах і пошук документів.

Оскільки основним інформаційним продуктом, що виробляють обласні державні адміністрації, є насамперед розпорядження їх голів, то громадянам і бізнесу все частіше доводиться звертатися до офіційних веб-ресурсів названих установ для отримання нормативно-розпорядчої інформації, що зберігається на серверах у вигляді документів.

Аналізуючи пошукові системи сайтів Херсонської, Львівської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій, можна зробити висновки, що стан цих систем далекий від оптимального, особливо це стосується сайту Херсонської ОДА. Мабуть, найбільш вдалу систему пошуку документів має сайт Київської ОДА. Пошукові системи за документами на сайтах Львівської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій подано на рис. 9–11 відповідно.

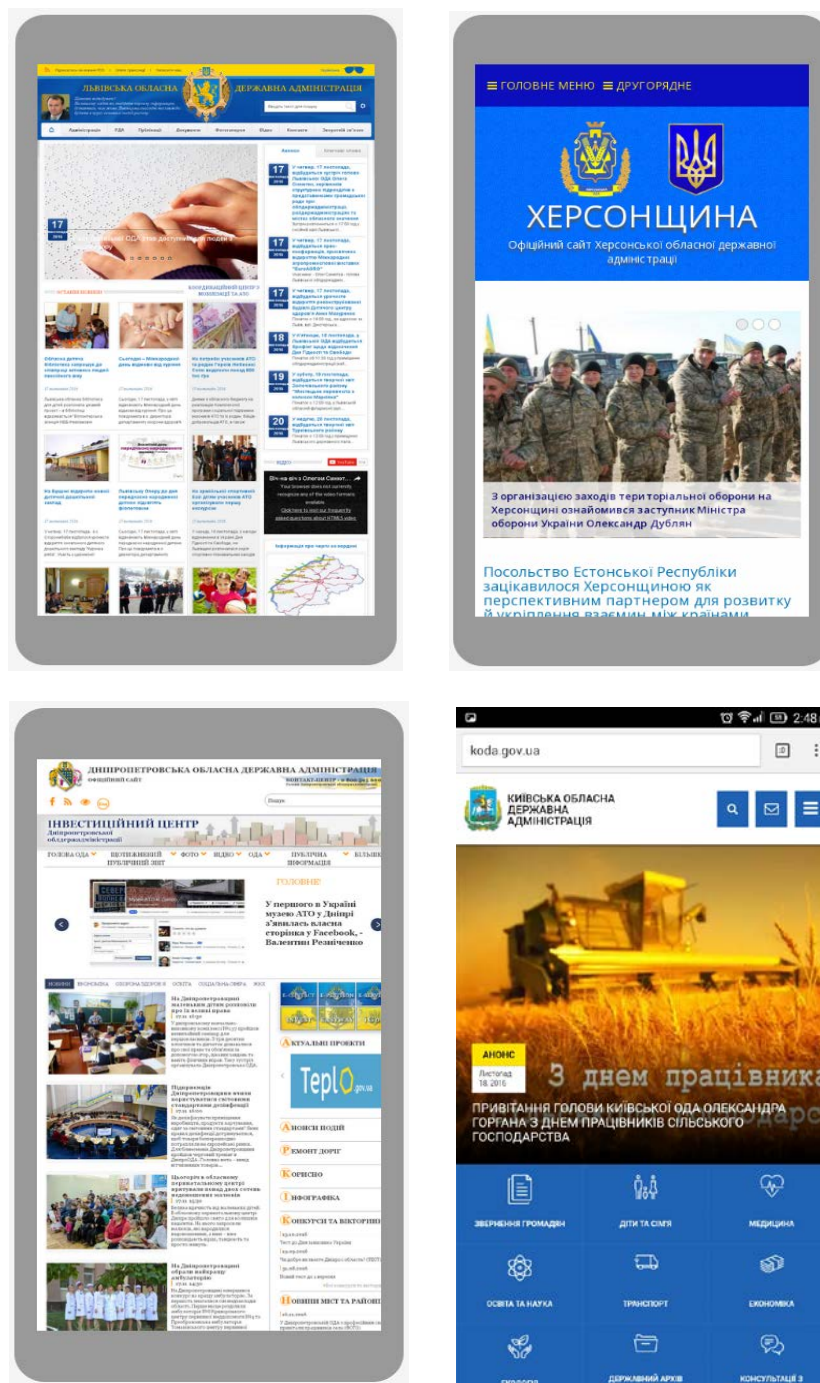


Рис. 7. Адаптованість сайтів Херсонської, Львівської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій під мобільні пристрої

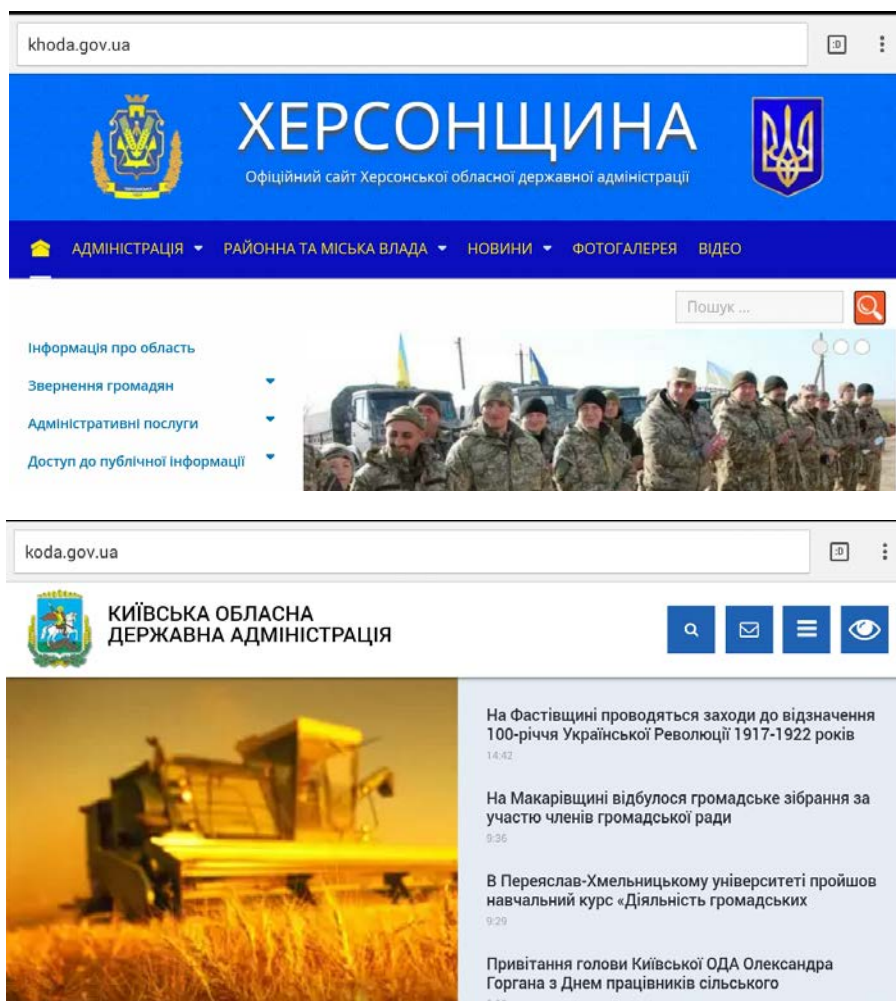


Рис. 8. Горизонтальна орієнтація сайтів Херсонської та Київської обласних державних адміністрацій на мобільному пристрої

Розпорядчі документи

Параметри відображення ^

№:

Показати Скинути все

Документ:

Дата: від 01.11.2012 до 02.12.2016

Рис. 9. Система пошуку документів на сайті Львівської ОДА

Головна / Розпорядження голови ОДА

Розпорядження голови ОДА

Дата прийняття		Номер містить	
з		по	
		Назва містить	

Рис. 10. Система пошуку документів на сайті Дніпропетровської ОДА

З огляду на вищесказане постає необхідним упровадження пошукової системи за документами на сайтах обласних державних адміністрацій із такими полями:

- тип документа;
- номер документа;
- заголовок документа;
- текст документа;
- дата ухвалення документа.

Головна > Нормативні документи

НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ

ТЕКСТ ДЛЯ ПОШУКУ	Пошук...	
ШУКАТИ	☒ В НАЗВІ ☐ В ТЕКСТІ	
ВИДАВНИК	— будь-який видавник —	
ТИП ДОКУМЕНТА	— будь-який тип —	
ДАТА ПРИЙНЯТТЯ	дорівнює вказаній даті	Виберіть дату... 
НОМЕР ДОКУМЕНТА	дорівнює	Вкажіть номер...
Р.НОМЕР УПРАВЛІННЯ ЮСТИЦІЇ	дорівнює	Вкажіть номер...
СОРТУВАННЯ	за датою (найсвіжіші)	
ПОШУК		

Рис. 11. Система пошуку документів на сайті Київської ОДА

Не менш важливою проблемою залишається й пошук інформацій на сайтах обласних державних адміністрацій. Найбільш вдалою з-поміж усіх розглянутих сайтів виглядає пошукова система по сайту в офіційного веб-ресурсу Львівської ОДА, що можна бачити на рис. 12.

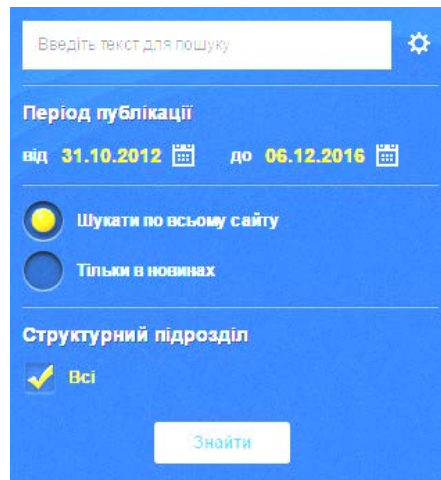


Рис. 12. Пошукова система за контентом на сайті Львівської ОДА

Як можна побачити з рис. 12, пошук за вмістом на сайті Львівської обласної державної адміністрації можна виконувати з фільтрування за датою, шукати окремо в новинах та по всьому сайту, зокрема й у структурних підрозділах.

На сайтах Херсонської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій пошук виконується по всьому сайту, й тут неможливо застосовувати фільтри.

Таким чином, актуальним є впровадження пошукової системи за контентом на сайті із застосуванням фільтрів пошуку:

- за датою публікації;
- за місцем пошуку (по всьому сайту, в новинах та у певному розділі сайту за вибором користувача).

Серед інструментів взаємодії з громадськістю органи державної влади мають широкий вибір, зокрема такі, як одностороння комунікація, що містить у собі публікацію новин та іншої інформації на офіційних ресурсах, і двостороння в офлайн режимі – електронні приймальні, проведення обговорень на спеціально відведених інтернет-майданчиках (форумах), у режимі онлайн – чати, відеоконференції.

Дослідження офіційних сайтів Херсонської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій показало, що розвиток двосторонньої взаємодії перебуває на досить низькому рівні, лише інструмент “електронна приймальня” реалізовано, а форуми, чати та відеоконференції не подано взагалі.

Використання таких інструментів, як форум, дасть змогу публічно обговорювати проблеми та пропозиції представників громадськості з представниками органів державної влади, при цьому застосовуючи методи верифікації громадян, а саме: електронний цифровий підпис або за допомогою BankID [12].

Крім того, проведення відеоконференцій підвищить відкритість органів державної влади, дають можливість залучити широку аудиторію користувачів до перегляду трансляцій подій у режимі живого мовлення та заощадить час як громадян, так й органів державної влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

У результаті проведеного дослідження організації доступу до електронно-інформаційних ресурсів органів виконавчої влади на прикладі веб-сайтів Херсонської, Львівської, Дніпропетровської та Київської обласних державних адміністрацій запропоновано та обґрунтовано підходи до поліпшення наповнення, розміщення інформації та організації доступу до неї, а саме:

- закріплення стандартизованої структури подання та викладу інформації на веб-ресурсах органів державної влади на законодавчому рівні;
- запровадження адаптивних інтерфейсів сайтів обласних державних адміністрацій;
- створення пошукових систем на сайтах обласних державних адміністрацій як за документтами, так і за змістом веб-ресурсів;
- проведення веб-конференцій та запровадження форумів обговорення.

З огляду на те, що рівень інформаційних технологій та інформаційних сервісів, які застосовуються в державному управлінні, постійно зростає, подальші дослідження в цьому напрямі завжди будуть актуальними.

Список використаних джерел:

1. Корчинський С. М. Інформаційна відкритість сайтів міських рад станом на 2012 р. Які зміни відбулися / Корчинський С. М. – К. : Леста, 2012. – 43 с.
2. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>
3. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>
4. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1302. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF>
5. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 26.11.2002 р. № 327/225. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1021-02>
6. Методика моніторингу інтернет-сайтів органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.csi.org.ua/?p=965>
7. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-17. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248573101>
9. Веб-сайти як основний інструмент доступу до електронних інформаційних ресурсів органів державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/14.pdf
10. Шоломко Д. Google Ukraine: “Смартфон став пультом управління життям. Не ігноруйте цю тенденцію” [Електронний ресурс] / Шоломко Д. – Режим доступу : <http://ain.ua/dmitrij-sholomko-google-ukraine-smartfon-stal-pultom-upravleniya-zhiznyu-ne-ignorirujte-etu-tendenciyu>
11. Rolling out the mobile-friendly update [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://webmasters.googleblog.com/2015/04/rolling-out-mobile-friendly-update.html>
12. BankID – спосіб верифікації громадян через українські банки для надання адміністративних та інших послуг через Інтернет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bankid.org.ua>

В. В. Нонік, проректор з науково-педагогічної роботи,
юридичних та соціальних питань Житомирського
державного технологічного університету

ОСНОВНІ ЧИННИКИ ТА ШЛЯХИ ДЕТИНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Визначено передумови виникнення тіньової економіки. Систематизовано причини утворення тіньової економіки. Проаналізовано тенденції та особливості розвитку тіньової економіки в Україні. Узагальнено теоретичні та прикладні аспекти протидії тіньовій економіці.

Ключові слова: тіньова економіка; протидія мінізації економічних відносин; тіньова економічна діяльність; тіньові процеси; рівень тіньової економіки; концепція протидії тіньовій економічній діяльності.

The preconditions for the emergence and wide spreading of such a socio-economic phenomenon as the shadow economy are determined. The causes of the formation of the shadow economy and its destructive consequences are systematized. It is stated that the shadow economy is formed because of the existence of conditions in which there is the state of needs, motivation and possibilities to hide own economic activity from the controlling institutions. It is proved that the existence of the shadow economy is the result of the persistent nonconformity of the certain spheres and types of economic activity with the existing legal and moral institutions. Systemically presents the reasons for the existence of the shadow economy, which are divided into 4 main groups: socio-economic, political, legal, and moral. The main features of the shadow economy and shadow economic relations are outlined. A grouping of socio-economic consequences of the shadow economy has been carried out. The factors determining the growth of the shadow economy in Ukraine are determined.

It is proved that further shadowing of the economy, its rooting in the society and national culture leads to a mass violation of the rule of law principle, macroeconomic imbalances and structural deformations of socioeconomic development, which leads to threats to the national interests of the country and national security in the economic sphere. This necessitates the development of a concept of counteraction to shadow economic activity and the appropriate ways and means of de-shadowing of the economy.

It is determined that during the implementing a complex of measures to counter shadow economic activity, it should be taken into account that the priority of the concept of de-shadow economy of Ukraine is to accelerate the country's economic development, improve the business environment, identify reserves for replenishing budget funds and prevent the marginalization of the whole socio-economic structure.

The priority measures for limitation of the scale of the shadow economy are represented systemically. These are providing clarity, clearness and unambiguous legal standards; realization of a large-scale tax reform on the basis of the establishment of optimal taxes, implementation of preventive measures against avoidance of payment, fixing of requirements for mandatory justification of sources of origin of funds when purchasing such goods, the value of which exceeds a predetermined amount (housing, land, vehicles and luxury items) and control their authenticity; increasing responsibility for avoidance of tax and insurance premiums, increasing tax culture and literacy of the population; conducting judicial reform in accordance with EU norms; eliminating

© В. В. Нонік, 2017

of the institutional and administrative barriers to doing business and improving the regulatory environment; the creation of mechanisms for the reliable protection of property rights, including intellectual, which will make it impossible for its raider hijacking, will reduce the risks of innovations and stimulate the subjects to search for opportunities for their own development; the formation of the control services' system and highly skilled staff for a new system of public administration.

Key words: shadow economy; counteraction the shadowing of economic relations; shadow economic activity; shadow processes; level of shadow economy; concept of counteraction to shadow economic activity.

Постановка проблеми. Тіньові економічні процеси існують у всіх країнах світу, але основні відмінності полягають в їх обсягах, наслідках, стану соціально-правового контролю, регуляторній діяльності держави, методично-інструментарному забезпеченні та ефективності реалізації державних стратегій і програм щодо боротьби з тіньовою економічною діяльністю і, як наслідок, рівня показників якості життя населення.

Масштабне поширення такого соціально-економічного явища, як тіньова економіка, що відбувається нині в Україні, та його деструктивні наслідки потребують глибоких комплексних наукових досліджень, спрямованих на розробку і впровадження механізмів державної протидії їх розвитку. Всебічно досліджуючи різні теоретичні аспекти проблем тіньової економіки, мотиви та причини виникнення, її роль і місце в сучасному ринковому господарстві, науковці формулюють власні аналітичні оцінки і висновки, пропонують певні шляхи та способи виявлення тіньових економічних явищ та неконтрольованого суспільством виробництва, розподілу, обміну та споживання товарно-матеріальних цінностей та послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу проблем тіньової економіки присвячено праці вітчизняних учених: М. Азарова, В. Білоуса, А. Бодюка, З. Варналія, П. Гайдюка, О. Засанської, Н. Зверькової, В. Зянько, О. Лопатіна, І. Мазура, В. Мотрікова, П. Мельника, Д. Муляка, С. Павленка, В. Поповича, В. Предборського, Ю. Прилипка, А. Савченка, О. Турчинова, Ю. Харазішвілі, О. Шарікової, В. Шелест та ін. Але, на жаль, економічні реалії сьогодення свідчать про поширення обсягів тіньового сектора економіки України за межі порогових значень, що зумовлює необхідність критичного аналізу причин появи тіньових економічних відносин у трансформаційних економіках, розробку інструментарію обмеження їх негативного впливу, впровадження комплексу заходів економічного і правового характеру щодо обмеження обсягів тіньової економіки та реформування системи відносин, що здійснюється в економічній сфері між державою, роботодавцями та найманими працівниками.

Мета статті – узагальнення науково-прикладних підходів щодо визначення шляхів детінізації економічних відносин в умовах системної кризи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Однією з гострих проблем розвитку економічних систем у світі є зростання тіньової економічної активності, яка охоплює майже всі галузі економіки і має деструктивний вплив на економічний базис країни, знижує рівень правопорядку та добробуту населення, деформує суспільні цінності та моральні норми. Вона являє собою загрозу ринковим та політичним трансформаціям, які здійснюються в багатьох державах, у тому числі в Україні.

Активізація тіньової економічної діяльності припадає на кризові та переломні моменти в національних економіках та у періоди дискредитації державних соціально-економічних систем.

Під тіньовою економікою розуміють таку господарську діяльність, яка не контролюється державою і не відображається в офіційній статистиці. Тіньова (неформальна, прихована) економіка – це реальність світового і вітчизняного господарства, яка охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства. Її частка в ВВП різних країн, за наявними оцінками, становить від 5–10 % до 50–60 % [1, 336].

Україна входить у топ-5 країн з найбільшою тіньовою економікою. Про це свідчить дослідження міжнародної Асоціації дипломованих сертифікованих бухгалтерів (ACCA), присвячене оцінюванню та прогнозу розвитку глобальної тіньової економіки. Згідно з дослідженням, в якому зазначено 28 країн, обсяг тіньової економіки в Україні у 2016 р. становить 1 трлн 95,3 млрд грн, або 45,96 % від ВВП країни, який становить 2,38 трлн грн [2].

Лідером за найвищим показником тіньової економіки є Азербайджан (67,04 %), на другому місці Нігерія (48,37 %), Україна третя. Також високий показник у Російській Федерації (39,07 %), Шрі-Ланки (37,76 %), Бразилії (34,76 %) та Пакистану (31,78 %) (рис. 1). Водночас найнижчий показник у США, Японії та Китаю (7,78 %, 10,08 % та 10,15 % відповідно).

Тіньова економіка утворюється через існування умов, за яких виникає потреба, мотивованість та можливість вигідно приховувати свою економічну діяльність від широкого кола осіб. Масштаб приховування може бути різним – від приховування самого існування фірми до приховування окремих угод або певних активів.

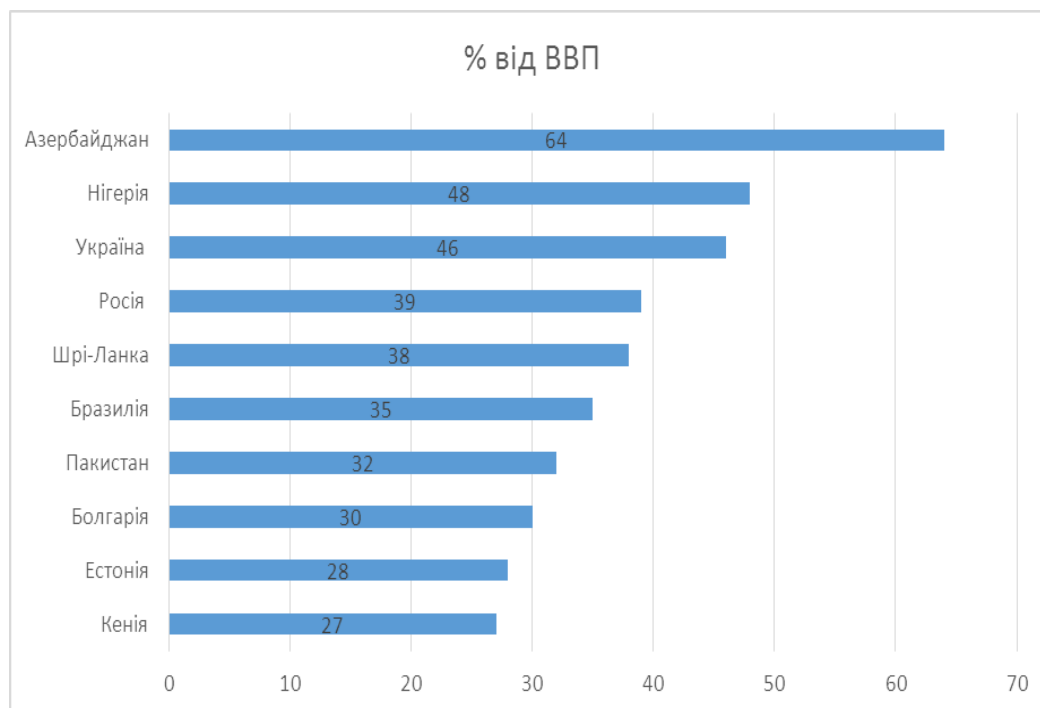


Рис. 1. Рейтинг країн за рівнем тіньової економіки

Джерело: за даними [3].

Існування тіньової економіки є результатом стійкої невідповідності певних сфер і видів економічної діяльності чинним правовим і моральним інститутам. Основою такого положення є прагнення окремих членів суспільства привласнити дохід, прихований ними від оподаткування. Рівень розвитку даної причини обумовлений дією як економічних чинників (наприклад, високий рівень оподаткування, що стимулює приховування частини доходу), так і морально-етичних, що відображають стан правової культури, дотримання громадянами етичних норм тощо.

Так, причини появи тіньової економіки поділяють на 4 основні групи, а саме:

1) *соціально-економічні*, де ключовою економічною причиною є стан національної економіки. Закономірністю стає тенденція збільшення тінізації економіки під час кризових явищ, що супроводжуються недосконалістю системи державного управління, податкової та банківської систем країни тощо.

У більшості випадків до переходу своєї діяльності в тіньове русло людину спонукає занижений рівень доходів. Тож одним зі шляхів його збільшення є приховування доходів або пошук іншого виду діяльності – нелегального (саме нелегальна економічна діяльність дає змогу отримувати надприбутки). Також до цього спонукають соціальна несправедливість і нерівномірність доходів населення.

2) *Політичні*, а саме: нездатність країни проводити державну політику, спрямовану на створення сприятливих умов для здійснення легальної економічної діяльності за допомогою насамперед непрямих методів регулювання, неякісне виконання соціальної функції держави, покликаній забезпечити ефективну зайнятість працездатного населення і соціальний захист певних його верств. Отже, загострення суперечностей між державою та суспільством призводить до “фіаско” держави. Кризові явища в системі державного управління, політична нестабільність провокують суб’єктів економічної діяльності до приховування своїх доходів. Бюрократія, “паперова тяганина”, корумпованість влади – рушійні сили тінізації економіки, в якій задіяні державні службовці від найнижчих до найвищих рангів.

3) *Правові*. Як відомо, будь-яка економічна система розвивається відповідно до об’єктивних економічних законів, сутність і механізм яких відображено в певних нормах, що регламентують і впорядковують економічну діяльність. Через об’єктивний процес економічного розвитку, що відбувається постійно і безперервно, для пізнання і суб’єктивного відображення якого в нормативно-правових актах потрібен певний час, тож між об’єктивною економічною реальністю та її суб’єктивним відображенням завжди існуватиме певний часовий проміжок, що викликає в кожний конкретний момент часу невідповідність економічної та правової систем. Прогалини ж у законодавстві дають змогу використати цей недолік, здійснивши на практиці неофіційну чи незаконну діяльність, тому рівень тінізації та корупції в країнах із таким законодавством високий. Проблемаю також є незначна відповідальність за скоєння як дрібних правопорушень, так і економічних злочинів, ухилення від сплати податків.

4) *Морально-етичні* – це наше ставлення до тіньової діяльності. Якщо в країнах із розвинутою демократією суспільство засуджує таку діяльність, то в нашій країні вона виглядає цілком нормальним явищем, що свідчить про те, що тіньова економіка і проблеми, пов’язані з нею, мають загальнодержавний характер.

За іншим підходом з позиції виконання функції щодо реалізації державної регуляторної політики та державної політики з питань розвитку підприємництва Міністерством економічного розвитку і торгівлі України визначено такі основні причини появи тіньової економіки (рис. 2).

Основні властивості тіньової економіки [4, 227]:

– загальність. Тіньову економіку має будь-яка держава незалежно від ступеня розвитку суспільних відносин та соціально-економічного устрою, але масштабність і поширеність її досить різні. Вони залежать від наявності суперечностей між об’єктивними законами економіки та їх відображенням у правових нормах, а також від рівня виконання контрольної та правоохоронної функції органів влади;

– цілісність, а саме: тіньова економіка є сукупністю негативних ознак певних видів економічної діяльності або економічних відносин;

– рівновага критеріїв взаємодії суб’єктів господарювання та інститутів держави і суспільства;

– структурність, що має наявність стійких зв'язків і відносин усередині тіньової економіки, які забезпечують її цілісність, а також здатність до збереження її основних властивостей щодо різних внутрішніх і зовнішніх змін;

– ієрархічність, а саме наявність ієрархічної структури тіньової економіки, яка характеризується безліччю зв'язків між її компонентами, найбільш характерними для яких є зв'язки з координації і субординації, тому тіньова економіка не тільки ієрархічна, але й мережева структура;

– самоорганізація і безперервний розвиток, що мають органічне включення в світові економічні зв'язки. Тіньова економіка в найкоротші терміни пристосовується до зовнішніх впливів (держави та її правоохоронних, контрольних, фінансових, наглядових та інших органів), безперервно розвивається і відповідно до загальних економічних принципів знаходиться в гармонійній рівновазі з середовищем функціонування;

– цілеспрямованість і наявність універсальних механізмів функціонування, які полягають у спільності типових прийомів і способів;

– досягнення цілей функціонування, що особливо стосується до найбільш небезпечного сектора тіньової економіки – нелегального (кримінального);

– наявність 2 протилежних основ – конструктивної та деструктивної. Конструктивною основою в тіньовій економіці є продуктивний сектор, а її деструктивна основа – кримінальний сектор.

Відповідно до методики ООН тіньова економіка має такі види діяльності [5, 67]:

– прихована: законодавчо дозволена, але офіційно не відображена (повністю або частково) діяльність у рамках формалізованих структур і процедур;

– неформальна: законодавчо дозволена, але не відображена діяльність неформальних структур або діяльність поза формалізованих процедур і відносин;

– нелегальна: законодавчо заборонена або та, що не має спеціального дозволу, прихована (формальна і неформальна) діяльність (кримінальна та інша протиправна діяльність).

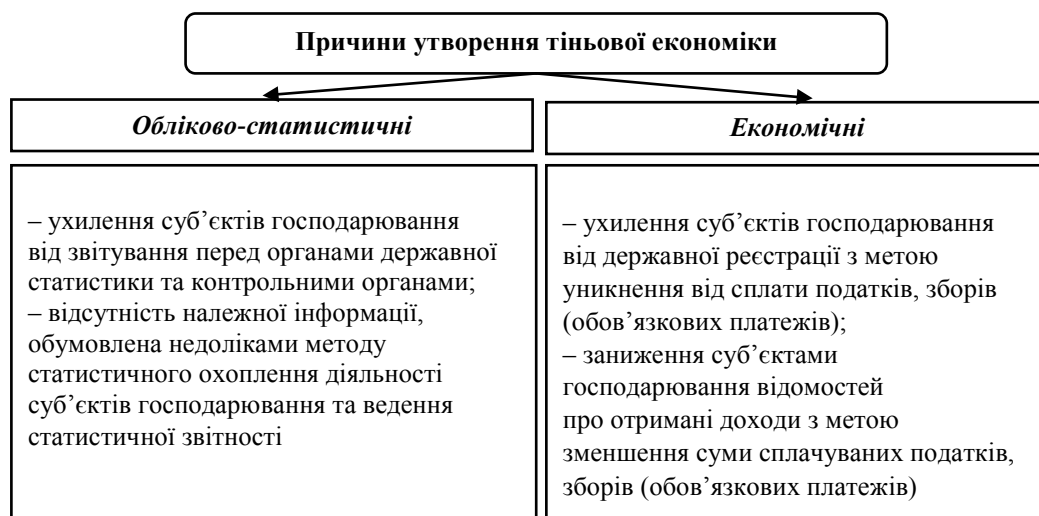


Рис. 2. Причини утворення тіньової економіки



Рис. 3. Класифікація видів тіньової економіки
Джерело: за даними [5].

Якщо “прихована” та “неформальна” тіньова економіка являє собою процес виробництва товарів і послуг, то “нелегальна” (кримінальна) являє собою лише перерозподіл раніше створеного продукту. Даний вид тіньової економіки у суспільній свідомості формує сумніви щодо спроможності владних інституцій, насамперед правоохоронних органів повноцінно виконувати свої функції – гарантувати безпечну життєдіяльність, захищати особистість та майно громадян.

Практично тіньова економіка є частиною економічної системи, без якої сама система не може відтворюватися. Для системи тіньових економічних відносин характерні такі ознаки [6, 99]:

- значна роль неформальних і неправових відносин;
- велика питома вага тіньової економіки;
- широке поширення корупції в системі державного управління;
- недостатня ефективність правової системи;
- виникнення у сфері економіки тіньових фінансових груп, які являють собою владно-господарські структури, що мають як покровителів представників різних органів державної влади;
- перерозподіл національного доходу на користь паразитичного споживання;
- зростання доходів тіньових структур супроводжується розгортанням невикористаних складників, що обслуговують тіньову економіку;
- вивезення значної частини капіталу за кордон.

Вплив тіньової економіки на соціально-економічне становище держави представлено на рис. 4.

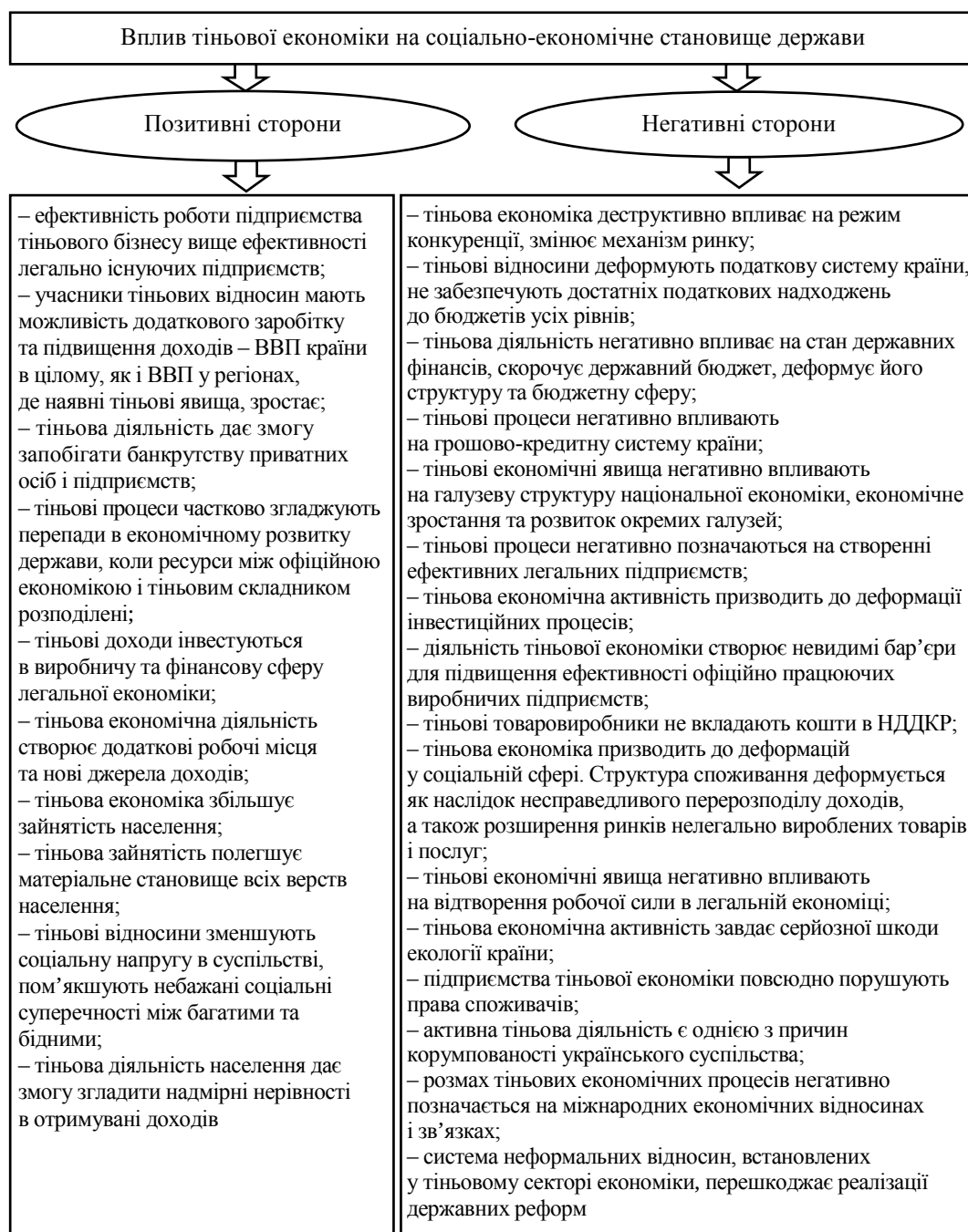


Рис. 4. Вплив тіньової економіки на соціально-економічне становище держави

Відповідно до наведених впливів (рис. 4), слід наголосити, що соціально-економічні наслідки тіньової економіки мають більш негативні наслідки, ніж позитивні.

Тож, виключивши кримінальний сектор, можна говорити про деякі позитивні моменти тіньової економіки, а саме: задоволення купівельного попиту, коли держава та легальні економічні суб'єкти з тієї чи іншої причини не можуть надати необхідні послуги і товари, а також їх надають суб'єкти тіньової економічної діяльності); підтримка виробництва в кризовий період.

Водночас до негативних соціально-економічних наслідків тіньової економіки належать:

- зменшення дохідної бази бюджетів усіх рівнів через несплату податків, штрафів, зборів;
- зростання злочинності, корумпованості в системі державної служби та органів управління;
- виключення інвестиційного розвитку (суб'єкти тіньової економічної діяльності не вкладають гроші в розвиток наукомісткого виробництва);
- створення диспропорцій в структурі економіки (тіньова економіка розвивається більше у сфері послуг і торгово-посередницькій сфері, а не у галузі виробництва);
- негативний вплив на інфляційні процеси надають фіктивні гроші та доходи від акумулювання фіктивних безготівкових коштів;
- моральне і фізичне розкладання суспільства (підпільні виробництва харчової промисловості досить часто порушують стандарти якості, що негативно позначається на здоров'ї населення і становищі навколишнього середовища).

Головна мета тіньової економічної діяльності – отримання доходів, які неможливо мати, дотримуючись вимог чинного законодавства країни. Це і є форма вирішення суперечностей між інтересами держави й окремими суб'єктами ринку, які не мають можливості реалізувати свої інтереси в процесі легальної економічної діяльності або не бажають це робити. Основний конфлікт і поява активної тіньової діяльності виникає на стадії становлення відносин між юридичними і фізичними особами з державою. Багато вчених вважають, що наявність тіньової сфери стає індикатором неефективної економічної політики державних органів і надмірного регулювання. Крім того, виникнення тіньових процесів є реакцією агентів, надмірно обтяжених державою і схильних до опортунізму.

Зростання обсягів тіньової економіки в Україні обумовлено такими чинниками:

- затяжна соціально-економічна криза в країні та недоліки в політиці ринкового реформування;
- діяльність криміногенної банківської системи та наявність позабанківського грошового обігу;
- складність і хаотичність реформування податкової системи;
- недосконалість чинного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки;
- суперечливість законодавчої та нормативно-розпорядчої бази в окремих секторах, що обумовлює низький рівень економічної свободи (Україна у 2016 р. в рейтинговій оцінці Індексу економічної свободи посіла 162-ге місце з-поміж 178 країн світу і визнана країною з невільною економікою – 46,8 балів зі 100 можливих, що є найнижчим показником серед 43 європейських країн [3]);
- несприятливі умови для ведення бізнесу в країні (за даними рейтингу глобального індексу конкурентоспроможності у 2016–2017 рр. Україна посіла 85-те місце серед 137 країн світу, втративши 6 позицій порівняно з минулими роками. Це відбулось за рахунок: недостатнього захисту прав на рухому та нерухому власність, ураховуючи права на фінансові

активи; погіршення позицій у розвитку фінансового ринку; нестабільності банківської системи; зниження кредитного рейтингу країни; зростання державного боргу; зменшення захисту національних інвесторів; загострення необхідності у професійному менеджменті; нездатністю країни втримати “таланти”, адже в останні роки зростає кількість емігрантів-науковців, що призводить до зниження інтелектуального потенціалу України; відсутності державного стимулювання зайнятості; зниження впливу бізнесу на умови прямого іноземного інвестування, що пов’язано з браком дієвих важелів співпраці держави та приватного сектора в інвестиційній політиці – державна система не враховує інтересів бізнесу; зростання впливу оподаткування на інвестиційне стимулювання спричинено відсутністю податкових пільг та неефективністю спеціальних економічних зон – податки виконують тільки фіскальну функцію, а не стимулювну; зменшення захисту інтелектуальних прав, що зумовлено порушенням прав інтелектуальної власності; зниження позицій у розвитку бізнесу; відсутністю механізмів стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва, а саме: тиск на малий та середній бізнес податковими перевітками; погіршення якості інфраструктури: доріг, залізничного, морського та авіатранспорту. Не реалізовано Транспортну стратегію країни на період до 2020 р., яка була ухвалена ще у 2010 р.). Водночас Україна покращила свої позиції у вищій освіті, результат якої – збільшення кількості фахівців із вищою освітою [8];

- високий рівень монополізації внутрішнього ринку (за даними Антимонопольного комітету у 2016 р. із загального обсягу реалізованої продукції в Україні лише 42,7 % її продукції реалізовувалося на ринках із конкурентною структурою. Найбільш монополізовані окремі галузі паливно-енергетичного комплексу, галузі транспорту та зв’язку, житлово-комунального господарства);

- існування організованої економічної злочинності, корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування (за рівнем корупції Україна посіла у 2016 р. 144-те місце серед 177 держав, стабільно залишаючись у групі “підвищеного ризику” разом із Камеруном, Нігерією, Центральною Африканською Республікою та Папуа Новою Гвінеєю);

- неефективне функціонування організаційно-інституціональних механізмів антикорупційного законодавства та контрольних органів у сфері економічної діяльності;

- неефективне функціонування судової та правоохоронної системи;

- цілеспрямована діяльність злочинного світу, яка переслідує у сфері економіки свої специфічні корпоративні інтереси;

- нездатність держави забезпечити конструктивне реформування економічних відносин і сформулювати цивілізовану соціально-орієнтовану ринкову господарську систему;

- правовий нігілізм у суспільстві – ірраціональне відсторонення держави від публічно-правового регулювання економічних відносин в умовах становлення ринку;

- невідповідність населення та суб’єктів господарювання до цивілізованої діяльності в умовах формування ринкових відносин;

- масове культивування “тіньових явищ”, психології всездозволеності та домінування тіньової моралі у суспільстві;

- продовження військового конфлікту на сході України.

Отже, фінансова дестабілізація, дефіцит платіжного балансу, зростання збитковості підприємств, інфляційні процеси та нестабільність національної грошової одиниці, популізм в органах влади та втрата довіри до неї призвели до рекордного показника рівня тіньової економіки в Україні (рис. 5).

Подальша тінізація економічних відносин, їх вкоріненість у соціум та національну культуру зумовлює масове порушення принципу верховенства права, створює макроекономічні диспропорції та структурні деформації у суспільно-економічному розвитку, що призводить до виникнення загроз національним інтересам країни й національній безпеці в економічній сфері.

Це зумовлює об'єктивну необхідність розробки концепції протидії тіньовій економічній діяльності та відповідної реалізації шляхів і способів детінізації економіки (рис. 6).

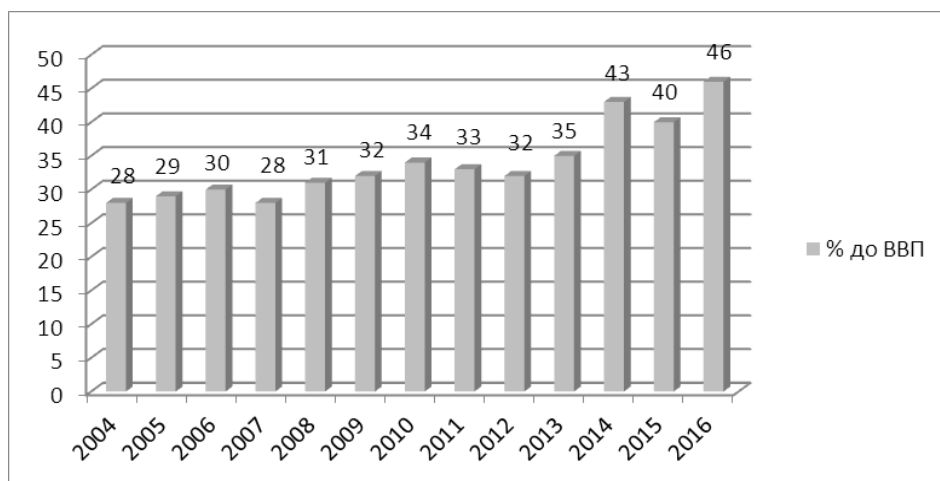


Рис. 5. Динаміка змін інтегрального показника рівня тіньової економіки в Україні (% від обсягу офіційного ВВП)

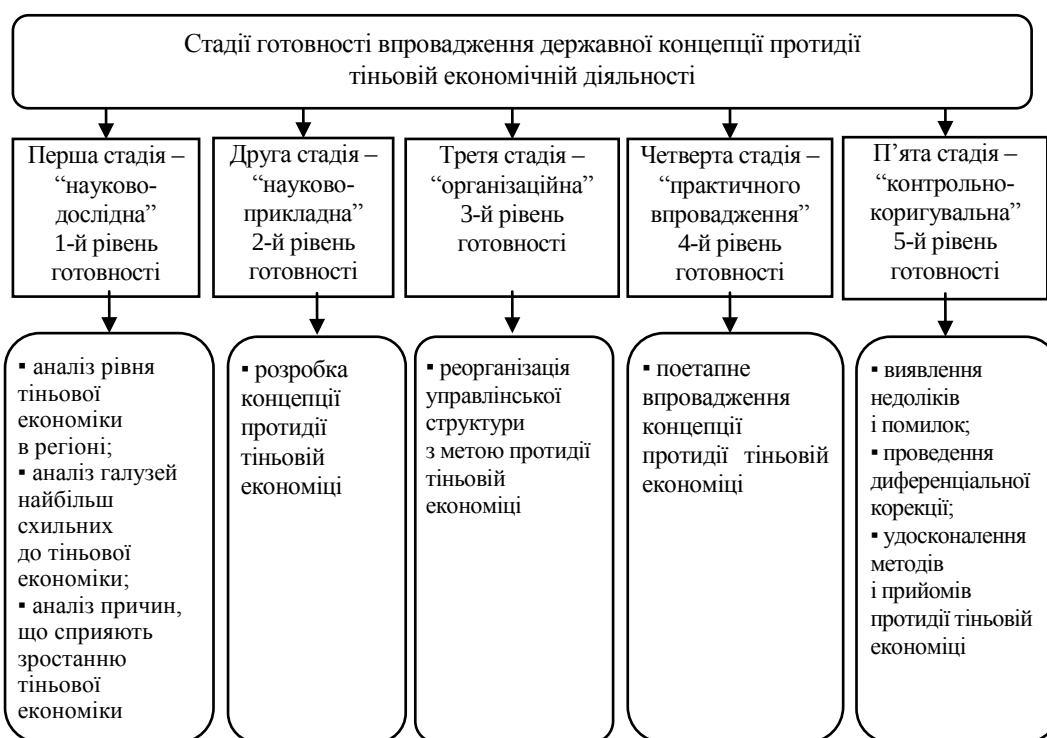


Рис. 6. Етапи впровадження державної концепції протидії тіньовій економічній діяльності
Джерело: систематизовано автором.

Під час впровадження комплексу заходів протидії тіньовій економічній діяльності слід врахувати, що пріоритетом концепції детінізації економіки України є прискорення економічного розвитку країни, покращання бізнес-середовища, виявлення резервів поповнення бюджетних коштів і запобігання маргіналізації всієї соціально-економічної структури.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Тінізація економіки має глибоке підґрунтя і міцне коріння, тому для розв'язання складної проблеми обмеження її масштабів першочерговими є такі заходи: забезпечення чіткості, зрозумілості та однозначності правових норм; здійснення масштабної податкової реформи на основі встановлення оптимальних податків; упровадження превентивних заходів щодо ухилення від їх сплати, закріплення вимог щодо обов'язкового обґрунтування джерел походження грошових коштів під час купівлі товарів, вартість яких перевищує певну заздалегідь визначену суму (житло, земельні ділянки, транспортні засоби і предмети розкоші) та контроль їх достовірності; посилення відповідальності за ухилення від сплати податків і страхових внесків, підвищення податкової культури та грамотності населення; проведення судової реформи відповідно до норм ЄС; ліквідація інституційних та адміністративних перешкод ведення бізнесу та вдосконалення регуляторних механізмів; створення механізмів надійного захисту прав власності, в тому числі інтелектуальної, що унеможливує рейдерські захоплення, дасть змогу зменшити ризики інноваційної діяльності та стимулює суб'єктів до пошуку можливостей власного розвитку; формування системи контрольних служб та якісного кадрового забезпечення нової системи державного управління.

Список використаних джерел:

1. Кокин А. С. Теневая экономика в мировом экономическом пространстве / А. С. Кокин, О. В. Ясенов, В. Н. Ясенов // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2014. – № 1 (1). – С. 333–337.
2. Офіційний сайт Інформаційного видання “РБК-Україна” / Україна потрапила в топ-5 країн з найбільшою тіньовою економікою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-popala-top-5-stran-krupneyshey-tenevoy-1498836744.html>
3. Офіційний сайт Асоціації дипломованих сертифікованих бухгалтерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.accaglobal.com/ubcs/en.html>
4. Нуштаев И. В. Теневая экономика и коррупция как угрозы экономической безопасности национального хозяйства России / И. В. Нуштаев // Социально-экономические явления и процессы. – 2011. – № 12 (34). – С. 226–230.
5. Экономическая безопасность. Производство – финансы – банки / под ред. В. К. Сенчагова. – М., 1998. – 618 с.
6. Хрипков М. П. Теневая экономика и коррупция / М. П. Хрипков // Вестник финансового университета. – 2013. – № 2. – С. 98–103.
7. Офіційний сайт Антимонопольного комітету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/index>
8. Топ-10 причин, чому Україна опустилась у глобальному рейтингу конкурентоспроможності [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Інформаційного видання “Хвиля”. – Режим доступу : <http://hvylya.net/analytics/economics/top-10-prichin-chomu-ukrayina-opustilas-v-globalnomu-reytingu-konkurentospromozhnosti.html>

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
В. І. Ярошович, аспірант Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С. З. Гжицького

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛІЗАЦІЇ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ: СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

Досліджено політичні аспекти соціалізації молоді в Україні як важливої умови функціонування громадянського суспільства. З'ясовано ступінь впливу соціально-економічного становища студентської молоді на соціалізаційні процеси в даному середовищі. Проаналізовано соціально-політичні чинники державного регулювання соціалізації молоді в Україні. Обґрунтовано актуальність розв'язання комплексної проблеми щодо соціалізації студентської молоді в сучасних умовах українського суспільства.

Ключові слова: студентська молодь; державне регулювання; соціалізація; органи державної влади; політичні аспекти; суспільство; соціально-економічні умови; державна молодіжна політика.

Student youth is characterized by the place it occupies in the social structure of society, the peculiarities of social formation, its purpose. It is the student youth who acts as a leader in demographic and socio-economic progress, a factor in transformations that are adequate to the needs and challenges of time. During the years of Ukraine's independence, youth have changed qualitatively and today young people have become more independent and self conscious. They rely on their own forces, who are more able to express their thoughts, the younger generation is more active than the other age groups of society. Student youth is considered to be the most mobile and vibrant part of society, and every young person needs to make many responsible decisions.

Student youth is a concentration of society's problems and is at the stage of changing ideological, moral orientations. Youth autonomy and initiative, aspiration for independent participation in the life of society and the state, lead to the creation of student social movements, organizations, associations. They act as a medium of communication and interaction, with their own rules and regulations, rights and freedoms and responsibilities. In civil society students' youth are socialized, they enter into new ones for social realities, become acquainted with existing traditions.

Socialization is a kind of entry of a young person into the social sphere, involving it in the system of orientation, formed in society. The inclusion of a young person in the system of public relations through the development of its activity contributes to the effective functioning of society. Socialization is aimed at recreating the civil ideals of society, relations, as well as the specific qualities of carriers of these relations. This process shows the generalization of the achievements of socialization and consists of the assimilation and perception of social experience, the ability to defend their views, the realization of knowledge and belief in direct action.

© І. О. Парубчак, В. І. Ярошович, 2017

Consciousness of student youth, relevant knowledge and views are important components of socialization, but do not exhaust its content. The socialization of student youth is directed not only at understanding, learning experience, but also in the ability of young people to consciously and effectively participate in public life. At the same time, the structure oriented towards the results of socialization does not give a clear answer to the question of the content and mechanisms for its implementation. The process of interaction of a young person and society, including it in adult life is characterized by complexity and contradiction.

Socialization is a complex process of becoming a young citizen in a society characterized by a certain sequence: the assimilation and perception of social experience; transformation of knowledge about society into internal convictions; developing the ability to protect their views and interests; acquiring the necessary skills of social activity. Socialization of youth, in modern Ukrainian realities, is carried out through conscious interaction with other participants, drawing on the assimilation of knowledge in the period of initial socialization.

Civic consciousness of the socialization of student youth is characterized by rapid assimilation of the basic ideas, systems of ideals, values, norms, traditions and motives of future social activity. It is characterized by the formation of beliefs, interests and needs that determine the behavior of the young person in society. The main purpose of this process is to transfer the culture from generation to generation, socialization can take the form of an outright or latent transfer of experience. It is frank if it contains a direct transfer of information, feelings or values.

Key words: student youth; state regulation; socialization; state authorities; political aspects; society; socio-economic conditions; state youth policy.

Постановка проблеми. Молодь – та група суспільства, яка визначає зміст і характер майбутнього саме тому, що через свій об'єктивний стан концентрує в собі перспективні тенденції розвитку. Саме в юності вибір життєвого шляху і визначення свого місця у світі виноситься на перший план. Кожне молоде покоління, вступаючи в самостійне життя, отримує цінності, якими в даний момент живе суспільство і поступово засвоює їх, потім він бере їх за основу, формулює і реалізує свою життєву програму. Молоде покоління мало чим відрізняється одне від одного, але свідомість молоді здатна сприймати тільки те нове, що збігається зі специфікою світогляду молодої людини, яка орієнтована виключно на майбутнє.

Власний досвід сучасної молоді нерідко відстає від рівня її знань – ніякі знання не зможуть замінити пережиті особисто хвилювання, почуття і думки [1]. Розглядаючи проблему соціалізації студентської молоді, потрібно проаналізувати громадянську участь молоді в трансформаційних суспільствах. Активна життєва позиція молоді передбачає наявність переконань, ідеалів, для досягнення яких у людини формується воля і громадянська зрілість. Цей процес у нашій країні ще не набув чіткості й послідовності, молоді люди в умовах трансформації суспільства важко орієнтуються в калейдоскопі економічних, соціальних та політичних подій.

Дослідження проблеми, пов'язаної із соціально-політичними цінностями, досить актуальні, тому що вони дуже впливають на політичний процес, виступають інтегративною основою для великих і малих соціальних груп, націй. Сучасні періоди різких революційних перетворень супроводжуються суттєвими змінами в масовій свідомості молоді, заміною одних цінностей на інші. Нині вже не викликає сумнівів те, що радикальні зміни в економіці, політиці, системі державного управління потребують ціннісного обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціалізація молоді є складним і багаторівневим процесом, вона, відповідно, відбувається під впливом низки внутрішньополітичних і зовнішньополітичних чинників. У науковій літературі бракує досліджень щодо виявлення та вивчення чинників процесу соціалізації. Більшість учених, розглядаючи фактори процесу входження молодої людини у суспільне життя, ототожнює їх з агентами або розглядає поряд із ними, описує різні моделі даного процесу та їх вплив [2]. Чіткої класифікації чинників соціалізації студентської молоді майже немає, наявні лише певні елементи таких досліджень.

Аналіз соціалізації студентської молоді ґрунтується на визначенні суспільних факторів становлення типових форм поведінки і свідомості молодих громадян. За відносно короткий проміжок часу молода людина фізично і соціально дорослішає, в цей час відбуваються головні події в її житті: отримання освіти, вибір професії, початок трудової діяльності, створення сім'ї. За невеликий проміжок часу людина декілька разів змінює свій соціально-демографічний статус, саме в молодому віці досить швидко відбувається переоцінка політичних і соціальних орієнтирів.

У доробках Ю. Хабермаса і Ж.-П. Сартра, в працях С. Коена досліджується світогляд на диференціація молодіжної свідомості. Дана інформація має для нас особливе значення, оскільки саме тоді був сформований специфічний науковий підхід до вивчення молоді як особливої соціально-демографічної групи. Актуальність питання щодо позиції молоді до сучасного українського суспільства обумовлена якісними змінами, які відбулися в нашій державі та її політичній системі [3]. Фактичне зміщення кордонів і характеру геополітичного простору суттєво змінило усвідомлення індивідом свого місця і становища в соціумі.

Мета статті – з'ясувати соціально-політичні аспекти у державному регулюванні процесів соціалізації студентської молоді в Україні.

Для цього потрібно виконати низку завдань.

1. Дослідити політичні аспекти соціалізації молоді в Україні як важливої умови функціонування громадянського суспільства.

2. З'ясувати ступінь впливу соціально-економічного становища студентської молоді на соціалізаційні процеси в даному середовищі.

3. Проаналізувати соціально-політичні чинники державного регулювання соціалізації молоді в Україні на даному етапі.

4. Обґрунтувати актуальність розв'язання комплексної проблеми соціалізації студентської молоді в умовах українського суспільства.

Виклад основного матеріалу. У соціальному аспекті молода людина значною мірою детермінована економічними, духовними, національними відносинами і зв'язками між ними. Сучасне молоде покоління в кожному суспільстві є шансом для майбутнього розвитку, тому за своїми соціально-політичними орієнтаціями його можна охарактеризувати як динамічне. Важливим рушієм розвитку кожної держави є її соціально-демографічна політика і практична діяльність щодо молодого покоління. Молодь завжди становила значну соціально-демографічну групу населення держави, яка є можливим носієм нових ідей.

Українське суспільство має розглядати молодь не тільки як суб'єкт нової історії, але як такий дієвий чинник, який здатний змінити життя в усіх його сферах [4]. У молодості кожній людині потрібно приймати багато відповідальних рішень щодо самовизначення особистості. Молодь як соціальна група є зосередженням найбільш гострих проблем нашого суспільства і знаходиться на етапі зміни ідейних та моральних орієнтирів, вона надто складно й досить повільно визначає свої позиції як у соціальній, так і в інших сферах нашого життя. Властиві молоді протиріччя насамперед виявляються в оточенні, у прагненнях та вчинках.

Суперечності між потребами людей, що постійно зростають, і нерівністю можливостей їх задоволення щодо молоді набувають особливо гострого характеру через підвищений енергетичний потенціал молоді. При цьому соціальна зрілість і життєвий досвід не недостатні для отримання бажаного результату. Очевидно, що головним інститутом політики у нашому суспільстві є держава, яка нині переживає найсильніші деструктивні і деформаційні процеси. Функції держави полягають у упорядкуванні, організації діяльності, поведінки і свідомості людей у кожній сфері соціального буття; із усіх груп, схильних до інституціонального впливу, можна виділити молодь.

Зміна етнокультурного середовища та орієнтація на інтеграцію з Європою формують нову систему координат і нові критерії ставлення до політичних інститутів українського суспільства. З піднесенням самосвідомості та відродженням національної культури формується

інститут громадянства і єдиної української ментальності, що призводить до непослідовності дій, деякої схематичності. В умовах соціально-економічної кризи суспільства молодь досить суперечливо ставиться до досвіду попередніх поколінь і накопичених ними цінностей і норм.

Якщо з будь-яких причин інституціонального впливу на молодь немає в такій суттєвій сфері соціального буття, як державна політика, то його виконують інші соціальні організації. Державне регулювання соціалізації молоді є одним із найважливіших способів реалізації важелів управління суспільством [5]. Кожен з найбільш великих інститутів, таких як держава та її владні структури, інші соціально-політичні структури, намагаються максимально реалізувати можливості молоді на свою користь. Розгляду та вивченню підлягають соціальні інститути й суб'єкти держави, які так чи інакше впливають на організовані сукупності молодих людей.

Молодь із властивими їй сподіваннями, вірить у те, що діюча влада поступливо готова відійти в інший бік і звільнити їй місце, а також нерідко претендує на свою власну думку у сфері державної політики, не володіючи навіть найменшими теоретичними знаннями. Головною проблемою політичної свідомості сучасної молоді є домінування соціально-політичних інститутів. Саме з цим пов'язані зміни таких важливих показників політичної свідомості молоді, як політична активність, довіра до політичних інститутів і орієнтація на персоналії.

Соціально-політична позиція студентства – це питання, породжене змінами, які відбуваються в українському суспільстві; в умовах існування ідеологічно одномірного суспільства, його просто не могло бути [6]. Особлива актуальність даної проблеми визначається вирішальною роллю саме молодого покоління у формуванні соціально-політичних устоїв майбутнього суспільства. Свідомість молоді за будь-яких умов не може бути самодостатньою під час вирішення певної ситуації, тому вона викликає віддзеркалення почуттів та емоцій суто політичного характеру. Значно впливають на процеси соціалізації студентської молоді соціокультурні, соціально-психологічні та економічні фактори.

Трансформація українського суспільства багато в чому залежить від здатності молодіжних прошарків населення сприймати ідеї реформ як свої особисті, відтворювати їх у своїй власній культурі. В Україні утверджується політичний плюралізм у створенні нових студентських молодіжних організацій. Існують вагомні суперечності між декларованою побудовою правової соціальної держави й соціальною незахищеністю молоді. Чітко спостерігаються зменшення народжуваності, зростання кількості розлучень, збільшуються показники сирітства і дитячих захворювань, смертності. Рівень молодіжної злочинності та наркоманії зростає набагато швидше, ніж серед дорослих.

Соціальна незахищеність більшості молодих людей свідчить про нездатність державних органів влади забезпечити дотримання прав, свобод і обов'язків молодих громадян. Криза влади в Україні не усвідомлена молодим поколінням, і не завершилося поки що формування молодіжної ідеології. В умовах демократичних перетворень погляди на ті процеси, що відбуваються в українському суспільстві, суттєво відрізняються [7, 23]. Найбільш розповсюдженим серед студентської молоді є уявлення про суспільну і політичну дійсність в цілому як про хаос, швидкі зміни, які ведуть до втрати стабільності, до зростання невизначеності та невпевненості.

Головну відповідальність за негативні процеси в соціально-економічній сфері мають нести органи державної влади. Ті зміни, які відбуваються в українському суспільстві, сприймаються як прогресивний процес, як необхідна умова переходу до демократичного суспільства. Для такого напрямку важливі гуманістичні та соціальні пріоритети розвитку, цінності демократичного суспільства. Система цінностей, що формує основу світогляду студентської молоді, може виступати як фактор, що прискорює розвиток суспільства, і бар'єр на шляху такого розвитку.

Вирішальний вплив на соціально-політичні погляди молоді мають засоби масової інформації, особливо Інтернет; щоправда, молоді люди часто стають жертвами маніпуляції їх свідомості [8, 12]. Сучасна студентська молодь будує своє життя залежно від того, як грамотно вона зуміє підійти до розв'язання політичних, економічних і соціальних проблем за умови суттєвого розширення можливості для практичної реалізації її прав. Соціалізація студентської молоді

формується під відчутним впливом таких факторів, як становлення нових національно-державних утворень і активної орієнтації молодих людей на загальнолюдські цінності.

Інституційні відмінності між суспільними нормами й цінностями полягають в тому, що вони є критеріями орієнтації у суспільствах. Такі суспільні ідеали, як свобода особистості, конституціоналізм, правова держава, справедливий розподіл влади, громадянське суспільство, до яких держава йшла протягом тривалого часу, нині зафіксовані в легітимних нормах, які регулюють поведінку молодих громадян у демократичному суспільстві. Державне регулювання суспільних відносин за допомогою громадянських норм означає встановлення визначених оптимальних з позиції суспільства меж поведінки її учасників.

Трансформація суспільства супроводжується емоційним та соціально-психологічним стресом, докорінною переоцінкою цінностей, що становлять основу свідомості студентської молоді. У стабільному суспільстві молода людина, навіть якщо вона не погоджується з деякими нормами, знає, що в разі їх порушення вона буде засуджена з боку громадськості. Процеси, що мають місце у нашому суспільстві, спричинили розшарування суспільства на тих, хто швидко починає жити і думати по-новому, і тих, хто повільно включається у цей процес [9, 45]. Помічається соціальний песимізм молоді, невпевненість у майбутньому, моральний вакуум.

Переважає більшість молодих людей несвідомо набуває якостей громадянина, який так чи інакше відчуває залежність свого повсякденного життя від суспільно-політичних подій, розвитку економічних реформ і розуміє перспективний зв'язок власного майбутнього з майбутнім держави. Сама собою перебудова суспільної свідомості – це досить складний і суперечливий процес [10, 32]. Одним з його аспектів є перебудова особистої свідомості, яка полягає в переосмисленні уявлень, понять, ідей, орієнтацій, що склались у буденній свідомості.

В умовах переходу українського суспільства до демократичної розбудови суверенної державності в суспільстві відбувається переосмислення громадянських цінностей, яке супроводжується загостренням протистояння та боротьби між прихильниками тих цінностей, що сформувалися в минулому, і тими, що зароджуються нині. Вважається, що чим вищою є значущість у суспільній свідомості демократичних цінностей і свобод, тим вищим має бути рівень громадянської активності і ефективнішим характер взаємодії громадян із органами державної влади.

Соціалізація студентської молоді має особистісно-орієнтований характер, характеризується тими факторами, які в даний момент вважаються визначальними. Цей процес передбачає не лише засвоєння студентською молоддю певних знань і вмінь, але й оволодіння комплексною процедурою щодо їх застосування для розв'язання конкретних проблем, та забезпечує формування громадянської свідомості. Соціалізація студентської молоді є рухомою в середовищі, розширяє можливості та багатоманітність форм участі студентства, впливає на саморозвиток й самореалізацію молоді.

На сучасному етапі соціалізація студентської молоді характеризується динамізмом. У молодіжному середовищі генерується новий адекватний рівень культури, де особистість розглядається як активний суб'єкт громадського життя. Молодь має більш високий ступінь інформованості, компетентності, свідомості, активності, навичок і вмінь [11]. Суспільство дає молодим людям можливість самим визначати свій шлях, розв'язувати свої проблеми. Але виявляється, що студентська молодь досить часто не готова до такого вибору, і для неї цей шлях видається занадто складним. Тому від того, яким чином і наскільки успішно проходитиме розвиток громадянського суспільства, залежить ступінь соціалізації кожного молодого громадянина.

Нині соціалізація молоді відбувається найбільш інтенсивно тому, що знімаються багато обмежень і заборон, створюються умови для демократичного вияву громадянської позиції. З початком демократизації українського суспільства та змін у державній політиці суттєво змінився механізм залучення молоді до процесів державотворення як на суспільному, так і на індивідуальному рівнях. Взаємовідносини людини і суспільства, соціалізація студентської молоді відіграє значну роль у визначенні спрямованості подальшого розвитку громадянського суспільства [12, 56]. Активність входження у суспільну сферу української молоді

підвищується завдяки роботі численних громадських ініціатив: залучення молоді, особливо студентів, до роботи в літніх школах, отримання грантів, участь у конкурсах.

Неабияке положення в соціалізації студентської молоді займає інформація про демократичні перетворення у сусідніх державах. Молодь України емоційно реагує на політичні процеси, що відбуваються у країнах Західної та Східної Європи. Така інформація впливає на формування свідомості та активності молодих українців і багато в чому визначає їх поведінку. Фактори різних соціальних рівнів неоднаково впливають на молодих людей і різні соціальні групи. Проходячи через індивідуальну свідомість, чинники соціального буття набувають значущості та спонукають молоду людину до певних дій.

Важливими серед них є рівень соціально-економічного, політичного та демографічного розвитку суспільства, якість життя, наявність і дієвість соціальних гарантій та правових засобів регуляції суспільного життя. Сукупність знань, норм і цінностей певного суспільства, соціальний статус молоді людини забезпечують місце, де вона почувається впевнено. У період соціально-економічних потрясінь, зміни життя, переоцінки цінностей об'єктивна реальність стають причиною виникнення багатьох гострих життєвих проблем. У таких умовах найміцнішим чинником соціалізації студентської молоді стають конкретні економічні важелі.

Соціально-економічними чинниками, які впливають на розвиток процесу соціалізації студентської молоді, є реальна економічна ситуація в країні, рівень життя населення. Зазначається суттєвий вплив матеріального становища на процес соціалізації студентської молоді, однак водночас його не можна абсолютизувати. Однакова економічна ситуація може спонукати до різних форм студентської активності. В умовах трансформації громадянського суспільства звернення до соціально-економічних проблем є засобом боротьби за владу та залучення студентства до різних форм громадянської активності. Чинники соціалізації студентської молоді визначаються рівнем особистої активності, спроможністю й готовністю самостійно засвоювати певні цінності.

Перехідний характер економіки та розвитку суспільства визначає перехідний характер процесів соціалізації студентської молоді з її суперечностями. З одного боку, є економічні умови для виявлення особистої активності, з іншого – реальне використання цих можливостей вкрай ускладнене. Внаслідок цього законодавчо закріпленим правом молоді на державну допомогу в процесі соціального становлення фактично може скористатися незначна частка молодих людей, які мають відповідну інформацію. Порушується основний принцип соціальної справедливості, рівності стартових можливостей або рівних життєвих шансів для студентської молоді. У цих умовах зростає роль студентських громадських організацій, які є важливим чинником соціалізації молодих людей. Вони сприяють молоді у розкритті особистої індивідуальності та пошуку можливих шляхів розвитку.

Значна частина студентських організацій займається вирішенням різноманітних соціальних, професійних, освітніх питань молоді, намагаючись забезпечити певний соціальний захист. Чинники соціалізації залежать від рівня розвитку громадського життя, наявності реальних економічних, правових, соціально-політичних і духовних можливостей, від ступеня їхньої доступності. В умовах демократії та ринкової економіки метою соціалізації студентської молоді є створення правових, соціальних та інших умов для найповнішого виявлення й урахування індивідуальних особливостей та інтересів кожної молоді людини. Вплив державного управління, типу економічних відносин, освіти, масової національної культури та державної молодіжної політики виключно позначаються на процесі політичної соціалізації студентської молоді.

Співпраця й конкуренція, цілеспрямованість, сторонній вплив, вибір як об'єктивні чинники мають великий вплив на соціалізацію студентської молоді. Важливу роль у соціалізації студентської молоді відіграють правові норми, насамперед Конституція України, закони, які мають наділяти всіх громадян України значними особистими свободами, правами, обов'язками та передбачають відповідальність [13]. Стимулюючи тим самим конкретні

дії молодих людей, спрямовані на засвоєння знань та умінь і підвищення культури, державні правові норми стануть важливим фактором соціалізації студентської молоді.

Не останнє місце у соціалізації студентської молоді посідають також зусилля держави та її відповідних органів, спрямовані на впровадження у свідомість основних цінностей сучасної демократії. Передусім це громадянство і громадянськість, які означають не стільки формальну належність молоді до держави, зв'язок з її структурами, скільки розвиненість соціальної свідомості й індивідуальної гідності, здатність людини усвідомлювати власні інтереси і захищати їх зі знанням справи та з урахуванням інтересів усього суспільства.

Сила громадянського суспільства складається з вільних, організованих громадян, які шанують силу спільного існування, спільного рішення, відповідної дії і не дозволяють собі нехтувати інтересами молодих громадян. Справжнє демократичне громадянство виявляє себе в самоорганізації та самоврядуванні на всіх рівнях студентського самоврядування, в профспілковому і правозахисному рухах, у діяльності різноманітних громадських організацій, що становлять громадянське суспільство. Впровадження даних цінностей демократії у свідомість студентської молоді України неодмінно забезпечить демократизацію основних владних відносин в державі, оскільки соціалізація молоді неодмінно позначиться на культурі суспільства.

Молодь добре усвідомлює основоположну роль органів державної влади в розвитку громадянського суспільства. В процесі соціалізації студентська молодь відповідно оцінює зусилля держави та її структурних підрозділів, спрямованих на допомогу молодим людям, і залежно від них корегує своє відношення до її структур, що суттєво впливає на результати зусиль держави щодо їхньої соціалізації. Важливим чинником соціалізації молодих людей є їх соціальне становище, належність до відповідних соціальних спільностей, пов'язані з цим матеріальний стан, рівень і стиль життя, норми поведінки. Соціалізацію студентської молоді держава здійснює через важелі впливу та шляхом регулювання. Відповідальні дії органів державної влади, оновлення кадрового потенціалу за рахунок молоді та їх лідерів важливі для прийняття та активної підтримки громадянських цінностей держави.

Певного значення набувають фактори суб'єктивного характеру, зокрема інститути політичної системи, національні та соціальні групи, неформальні об'єднання, під впливом яких відбувається соціалізація молоді людини. Вони охоплюють потреби, інтереси, духовні цінності, індивідуальні психологічні якості молоді людини. До суб'єктивних чинників стабільного розвитку соціалізації студентської молоді зараховують соціально-економічний стан молоді людини. Якщо студентська молодь добре адаптується до нових умов та окрім цього ще й покращує свій матеріальний стан – це сприяє авторитету органів державної влади на місцях й органів місцевого самоврядування, засвоєнню тих норм і цінностей, які має прищеплювати державна політика.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Інституційні перетворення стають прогресивними лише тоді, коли вони приймаються суспільством і закріплюються в системі цінностей, на які орієнтується молоді. Зміни у світогляді студентської молоді слугують значним індикатором реальності суспільної трансформації в цілому. Такі зміни дають змогу краще зрозуміти причини успіхів і невдач у тих інституціональних трансформаціях, які нині відбуваються у державному управлінні, а також оцінити ефективність самого процесу державного управління та реалізації державної політики у цій сфері.

Основою всіх демократичних перетворень в Україні є національне відродження та зміцнення національної самосвідомості кожного молодого громадянина. До цього слід додати й загальні обставини, що стосуються студентської молоді: незалежно від місця проживання, бажано мати суспільство, де переважають люди з активною життєвою позицією. Великого значення набуває те, чи займає таку позицію молоде покоління української держави.

Дбаючи про формування самосвідомості молоді, потрібно активніше займатися питаннями мови, традицій, культури, звичаїв, що притаманні українському суспільству.

Громадянська свідомість студентської молоді покликана адекватно відобразити процеси демократизації в міжнародному розвитку, прагнення жити в мирі і злагоді, досягти пріоритету загальнолюдських інтересів, соціальної свободи. В Україні на сучасному етапі розпочався й постійно відбувається складний і тривалий процес формування демократичної політичної свідомості, в якому неабияке місце посідає студентська молодь. Суспільна свідомість молоді, комплекс її характеристик, менталітет з всіма його протиріччями у процесі соціалізації визначаються певною активністю, здатністю до саморозвитку. В сучасних умовах духовна сфера становлення і розвитку молодого покоління схильна до занепаду, одним з ознак якого виступає криза в освітньо-просвітницькій галузі держави.

Список використаних джерел:

1. Білогур В. Є. Світоглядні орієнтації студентів: тенденції змін у трансформаційному суспільстві : [монографія] / В. Є. Білогур // Дніпропетровськ : Пороги. – 2011. – 311 с.
2. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика і місце самоврядування як складові соціального управління [Електронний ресурс] / І. Мамонов // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf
3. Белецька І. В. Соціалізація підлітків засобами діяльності клубних об'єднань / І. В. Белецька // Вісник Луган. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Пед. науки. – 2012. – № 5. – Ч. 1. – С. 116–124.
4. Мельниченко О. А. Соціальний діалог: теоретичні засади / О. А. Мельниченко // Публічне управління: виклики ХХІ ст. : зб. тез ХІІІ Міжнар. конгр., 21–22 березня 2013 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ. – 2013. – С. 62–63.
5. Парубчак І. О. Застосування європейського досвіду реалізації державної молодіжної політики в Україні на сучасному етапі / І. О. Парубчак // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – Вип. 3 (11). – С. 157–163.
6. Литвинчук О. В. Соціалізація маргінального індивіда в умовах суспільних трансформацій: соціально-філософський аналіз / О. В. Литвинчук // Гілея: науковий вісник. – 2013. – № 72. – С. 428–432.
7. Антонова З. О. Соціально-психологічні особливості економічної соціалізації підлітків : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук : 19.00.05 / З. О. Антонова // НАПН України, Ін-т психології ім. Г. С. Костюка. – К., 2012. – 13 с.
8. Карпак О. М. Адаптація особистості в системі політичних відносин (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / О. М. Карпак // Дніпродзерж. держ. техн. ун-т. – Дніпродзержинськ : Середняк Т. К. – 2012. – 194 с.
9. Панагушина О. Соціалізація дітей підліткового віку у діяльності молодіжних організацій : монографія / О. Панагушина. – Херсон : РІПО. – 2010. – 248 с.
10. Меляков А. В. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління / А. В. Меляков // Теорія та практика державного управління. – 2012. – № 1. – 205 с.
11. Коваленко О. М. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення / О. М. Коваленко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 71–75.
12. Куліченко В. В. Правова соціалізація особистості як об'єкт соціально-філософського аналізу : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. філос. наук : 09.00.03 / В. В. Куліченко // Житомир. держ. ун-т ім. І. Франка. – 2013. – 20 с.
13. Кривоконь Н. І. Соціалізація та досвід особистості в контексті психології соціальної роботи / Н. І. Кривоконь // Пробл. заг. та пед. психолог. – 2011. – Т. 13. – Ч. 1. – С. 223–231.

Г. М. Розум, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Систематизовано механізми державного управління інноваційним розвитком регіону з урахуванням позитивного світового досвіду, які ґрунтуються на високому рівні державного регулювання інноваційного розвитку країни, завданням якого є остаточний перехід економіки на інноваційну модель розвитку.

Ключові слова: державне управління; інновація; інноваційний розвиток; механізм; регіон.

The article describes the mechanisms of state management of innovative development of the region taking into account the positive world experience, which are based on the high level of state regulation of the innovation development of the country whose task is the final transition of the economy to the innovative model of development.

Innovative activity is characterized by a high degree of risk and complexity. The mere existence of internal motivations and potential is not enough to initiate innovation. The sphere of active state support is mainly "fundamental science" as a stage of the innovation process. Scientific developments and ideas can not be directly applied in production and economic activities. The state, as a result, basically acts as a guarantor of providing entrepreneurship with one of the most significant measures of the innovation process, namely: scientific ideas and knowledge.

The article systemizes the mechanisms of state management of innovative development of the region taking into account the positive world experience, based on the high level of state regulation of the country's innovative development, whose task is the final transition of the economy to an innovative development model.

Today, experts identify three interrelated links responsible for scientific research within the innovation process. First, universities whose main merit in recent years is not only the training of specialists in the field of high technology, but also the creation and commercialization of technological developments. Secondly, national laboratories that deal, as a rule, with state orders. And, thirdly, innovative clusters or technoparks, the characteristic feature of which is the concentration of research centers and high-tech production in a certain territory.

Summarizing the above and taking into account the available information on the development of the institutional environment for innovation in other regions and countries of the world, it can be concluded that the problems faced by individual states in the development of innovation are approximately the same. The article presents the experience of individual countries of the world, which implement measures for state support and stimulation of innovation activities.

It is important to emphasize that each of the countries considered chose their own solution to these problems: in which country the main emphasis is on substantial state support for developments, where the issue of tax incentives for scientific developments is on the first place, and the issue of supporting authors of the results of intellectual activity is differently resolved.

However, in spite of economic and other conditions, similar directions and solutions are observed, according to which the developed countries of the world are moving towards their goals in similar ways. Foreign experience shows that the issues of state regulation of innovative development are realized both through direct participation in the innovation initiative and through indirect support and development of the innovation infrastructure.

© Г. М. Розум, 2017

Without the construction of an adequate mechanism that takes into account the already existing system of legal regulation, it is impossible to achieve the goal of innovative development of the region. In this respect, the study of foreign experience is very important – and, especially, in the system, and not snatching individual institutions from the complex that is implemented in this country. The mechanical borrowing of a separate institute without understanding its place in the system of measures to stimulate innovative development in a given country is ineffective, because each institution, each support activity, is formed taking into account other activities implemented in regulatory and legal acts.

Key words: *public administration; innovation; innovation development; mechanism; region.*

Постановка проблеми. Інноваційна діяльність вирізняється високим ступенем ризику і багатоскладністю. Одні тільки існування внутрішніх мотивацій та потенціалу недостатньо для ініціювання інновації. Визначальною рушійною силою тут можуть виступити зовнішні збудники, а саме сприяння держави. Сферою діяльної державної підтримки є переважно “фундаментальна наука” як стадія інноваційного процесу. Наукові розробки та ідеї не можуть безпосередньо застосовуватися у виробничо-господарській діяльності. Внаслідок цього держава здебільшого виступає гарантом забезпечення підприємництва одним з найбільш суттєвих заходів інноваційного процесу – науковими ідеями і знаннями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем формування інноваційної моделі розвитку регіонів зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: С. Воротін, С. Захарін, В. Ломакін, Н. Мешко, Д. Миндич та інші науковці. Проте все ж залишається актуальним питання систематизації механізмів державного управління інноваційним розвитком регіону з урахуванням позитивного світового досвіду.

Мета статті – систематизація механізмів державного управління інноваційним розвитком регіону з урахуванням позитивного світового досвіду.

Виклад основного матеріалу. Наразі підтримка інноваційної діяльності є пріоритетним напрямом розвитку різних країн світу. Тому С. В. Захарін наголошує, що “...сьогодні говорять про вже сформовані типи організації інноваційного процесу, що мають практичне застосування в різних країнах: ринково-орієнтований (США), банківсько-орієнтований (Німеччина), програмно-орієнтований (Франція), корпоративно-орієнтований (Японія, Південна Корея), директивно-керований (країни з командно-адміністративною економікою)” [1].

Нижче зупинимось на детальнішому аналізі специфіки дії системи державного регулювання інноваційної діяльності в різних державах світу.

Європейський Союз. Однією з особливостей проведення політики у зазначеній сфері в ЄС є існування і взаємодія інноваційної політики ЄС та інноваційної політики держав – членів ЄС. Найбільш розвинені країни ЄС досягли великих успіхів у формуванні інноваційної економіки. Їхні інноваційні стратегії були продуманими, національні системи в цілому функціонують досить успішно. Сучасна наднаціональна інноваційна система Європейського союзу в останні роки відіграє все більшу роль у формуванні інноваційної економіки країн ЄС. Нині вона включає Європейську Раду, Європейську комісію та її Генеральний директорат з науково-технічним дослідженням, а також мережу дослідних організацій, міжнародних інституцій, лабораторій. Містить вона також усі підприємства й університети країн ЄС, які отримують фінансування з бюджету ЄС. Крім того, слід зазначити, що вплив інститутів ЄС на формування інноваційної економіки в державах Євросоюзу має дуже багатогранний характер. Багато в чому цей вплив може бути опосередкований через формально інші види спільної політики, не тільки науково-технічної та інноваційної. Тут слід зазначити політику в галузі освіти, конкуренції, сільського господарства і багато інших.

Як зазначає Н. П. Мешко, спільна політика ЄС у сфері інноваційної та науково-технічної діяльності може відігравати роль мультиплікатора, значною мірою підвищуючи ефективність заходів на національному та регіональному рівнях. Оскільки регулювання у сфері інноваційної діяльності належить до виключної компетенції держав – членів ЄС, діяльність самого ЄС у даній сфері може здійснюватися тільки в рамках так званого режиму “відкритої координації”, який ґрунтується на добровільній співпраці держав – членів ЄС, і прийняття актів, що мають виключно рекомендаційний характер, з подальшою їх імплементацією в національне законодавство” [2].

Великобританія. Великобританія входить до сімки світових економічно розвинених країн. В Європі Великобританія має найвищий науково-технічний потенціал, посідаючи 2-ге місце у світі після США за кількістю Нобелівських премій. Звернемося до деяких показників економічного та інноваційного розвитку Великобританії. Витрати на науково-дослідні відкриття становлять понад 2 % ВВП на рік, у тому числі понад 35 % усіх науково-дослідних відкриттів фінансується державою [3].

Науково-технічний потенціал Великобританії формувався на основі проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок (далі – НДДКР) за трьома напрямками: державний сектор (проведення фундаментальних і прикладних досліджень), сектор вищої освіти (проведення фундаментальних досліджень) і приватний сектор (проведення прикладних досліджень і розробок, комерціалізація нових технологій). Однією з характерних рис інноваційного розвитку Великобританії є мілітаризація наукових досліджень. За часткою військових досліджень у загальному обсязі НДДКР Великобританія лідирує в Західній Європі та стоїть на другому місці після США.

В. К. Махортова зазначає, що “сучасна інноваційна система Великобританії ґрунтується на принципі, коли наука є основою промислового виробництва і головною виробничою силою. Основні цілі створення національної інноваційної системи у Великобританії: забезпечення сталого економічного зростання за рахунок виробництва наукомісткої продукції з високою доданою вартістю, збільшення доходів населення, створення додаткових робочих місць у виробничій та науковій сферах, підвищення рівня життя населення та збільшення бюджетних надходжень” [4].

Німеччина. На думку В. К. Ломакіна: “Серед 27 країн – членів Євросоюзу однією з основних рушійних сил інтеграційного процесу є Німеччина. Вона справляє вагомий економічний та політичний вплив на функціонування ЄС, а також забезпечує 26,4 % надходжень до бюджету Союзу, що значно перевищує частки інших провідних країн (Франція – 17,2 %, Італія – 13 %, Британія – 13,5 %)” [5].

Важливо зазначити, що стабільність економіки Німеччини в кризові роки не тільки збереглася, але й збільшувалася. Насамперед це пов’язано з великим інноваційним потенціалом підприємств, особливо малих і середніх, продукція яких користується величезним попитом на внутрішньому та зовнішньому ринках. Своєю чергою, попит сприяє міжнародній конкурентоспроможності Німеччини як усередині країн ЄС, так і на світовому рівні. З огляду на об’єктивні виклики постіндустріального розвитку держава робить зусилля в розробці та подальшій підтримці інноваційної політики, завданням якої є остаточний перехід німецької економіки на інноваційну модель розвитку. Останнім часом інноваціям, а також інвестиціям в інновації приділяється значна увага в політиці на державному рівні, оскільки саме вони стають основою сталого зростання економіки в міру розвитку суспільства, яке ґрунтується на знаннях. З метою реалізації даної політики держава здійснює організаційно-інституційну та фінансову підтримку інноваційної діяльності; постійно вдосконалює правове забезпечення охорони прав на інтелектуальну власність.

Великої уваги заслуговує прийнята в Німеччині High-Tech Strategy 2020 (Стратегія 2020). Особливість Стратегії 2020 полягає в тому, що вона вже виходить за межі науково-технологічної політики, має інтегрований характер у взаємодії науки з бізнесом і орієнтується на потреби ринку. Ядром цієї стратегії стає програма розвитку інформаційно-комунікаційних технологій до 2020 р., що є основною рушійною силою інновацій. Детально розроблена програма передбачає заходи з посилення зв'язків між промисловістю, сектором НДДКР і ринком, заходи підтримки малих інноваційних підприємств. Крім того, Федеральний Уряд, зі свого боку, додатково збільшив фінансування інноваційних малих підприємств на 10 %. Величезна увага в цій стратегії приділяється захисту інтелектуальної власності. Акцент робиться на налагодження партнерських відносин з митними органами та патентними бюро країн – постачальників піратської продукції за максимальної участі приватного сектора.

Швеція. Формування інноваційних інститутів у Швеції було викликано економічною кризою другої половини 1970-х рр., у результаті чого в країні були створені різні структури, спрямовані на вироблення довгострокових рішень економічних проблем. Одним з таких рішень стало формування в 1983 р. наукового парку (НП) “Ідеон” у південній провінції Сcone, що нині являє собою один з основних інноваційних інститутів Швеції. Однак для його роботи було потрібне особливе інституційне середовище, яке тепер, майже через тридцять років після його створення, представлено різноманітними інноваційними організаціями, більшість котрих створювалась одночасно з науковим парком або вже після його появи.

Д. Міндіч констатує, що “у формуванні інноваційної системи Швеції беруть участь як державні, так і науково-дослідні та бізнес-інститути без явного домінування якої-небудь зі сторін. Завдяки досить рівноважній та злагодженій взаємодії цих інститутів шведську систему інноваційного розвитку часто наводять як приклад так званої потрійної спіралі” [6].

У результаті інноваційна система Швеції стає по суті саморегулювальною – в ній немає єдиної головної керівної організації; скоріше йдеться лише про координуючу і спрямовуючу роль низки державних установ. Ключовими державними учасниками інноваційних процесів у сучасній Швеції виступають Міністерство підприємництва, енергетики та комунікацій і підзвітне йому державне агентство з розвитку інноваційних систем “ВІННОВА” (VINNOVA), створене у 2001 р. Спільно вони розробили “Національну інноваційну стратегію”, що вступила в дію восени 2012 р. і охоплює всі урядові установи країни.

Таким чином, владні структури не тільки формують єдині правила гри і стежать за їх виконанням, що забезпечує порядок і зниження трансакційних витрат у сфері інноваційного розвитку, вони також відповідають за якісний розвиток освіти і фундаментальних і прикладних наук, зв'язок науково-дослідних інститутів і організацій з діловими структурами. Інша функція держави – формування стійкої системи фінансування інноваційних проектів і компаній, які вирізняються високими ризиками. Владні інститути на державному, регіональному або муніципальному рівнях виступають надійним спонсором, партнером і по суті гарантом, залучаючи до цього процесу інших учасників інноваційних процесів, готових розділити з ним ризики.

У XX ст. провідне місце у сфері інноваційної діяльності посіли США, що було зумовлено високою ефективністю національної інноваційної системи країни. Багато в чому цьому сприяла спрямованість інноваційної політики на саморозвиток компаній у гострій конкурентній боротьбі. Подібні заходи національної політики застосовуються в багатьох країнах світу, проте лише в США вони набули систематичного характеру. Орієнтація на конкуренцію виконує роль важеля, який стимулює компанії до посилення інноваційної активності й оновлення виробничої діяльності. Високий рівень конкуренції багато в чому сприяв виникненню саме в США технопарків, бізнес-інкубаторів, венчурних фондів, а також спеціальних

економічних зон інноваційного типу. Законодавчо ця політика підтримується так званим “Законом Шермана”, прийнятим в 1890 р. Необхідно зазначити, що досить довго держава надавала організаціям повну самостійність у галузі науки і технологічних розробок.

Однак сучасна інноваційна система США зазнає серйозних змін. У 1970-х рр. близько 80 % інновацій самостійно розроблялися великими компаніями, але за два останніх десятиліття рівень державного регулювання в економічних процесах у сфері науки суттєво зріс. Нині приблизно дві третини американських інновацій створюються за допомогою партнерства держави і бізнесу, включаючи дослідні університети і державні лабораторії. Причиною цього слугували, по-перше, зростання конкуренції в інноваційній сфері зі скороченням термінів життя технологій, а по-друге, високий рівень складності інновацій, через що їх створення лежить за межами можливостей НДДКР навіть великих компаній.

Нині експерти виділяють три взаємопов’язаних ланки, що відповідають за наукові дослідження в рамках інноваційного процесу. По-перше, університети, головною заслугою яких останніми роками є не тільки підготовка фахівців у сфері високих технологій, але й створення та комерціалізація технологічних розробок. По-друге, національні лабораторії, які здійснюють, як правило, державні замовлення. І, по-третє, інноваційні кластери або технопарки, характерною рисою яких є концентрація на певній території науково-дослідних центрів і високотехнологічного виробництва.

Резюмуючи вищевикладене та з урахуванням наявної інформації про розвиток інституційного середовища інноваційної діяльності в інших регіонах і країнах світу, можна зробити висновок, що проблеми, з якими стикаються окремі держави на шляху розвитку інноваційної діяльності, приблизно однакові.

У табл. 1 описано досвід окремих країн світу, які реалізують заходи щодо державної підтримки і стимулювання інноваційної діяльності.

Перераховані вище заходи лише незначною мірою здійснені в Україні. З великою впевненістю і підставою можна припустити, що в разі інтенсивнішої реалізації даних заходів інноваційний розвиток національної економіки країни та її регіонів, нагальна потреба якого очевидна, значно прискориться.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зазначимо, що кожна з розглянутих вище країн обрала свій варіант виконання цих завдань: в якійсь країні головний акцент робиться на суттєву державну підтримку розробок, деє на першому місці стоїть питання податкового стимулювання НДДКР, по-різному вирішується питання про підтримку авторів результатів інтелектуальної діяльності.

Однак при цьому, не дивлячись на економічні та інші умови, спостерігаються схожі напрями та рішення, за якими розвинені країни світу просуваються до своїх цілей подібними способами. Зарубіжний досвід свідчить про те, що питання державного регулювання інноваційного розвитку реалізуються як шляхом прямої участі в інноваційній ініціативі, так і через непряму підтримку і розвиток інноваційної інфраструктури.

Резюмуючи вищевикладене, слід зазначити, що без побудови адекватного механізму, що враховує наявну систему правового регулювання, неможливо досягти мети інноваційного розвитку регіону. В цьому плані вивчення зарубіжного досвіду дуже важливе, саме в системі, не виокремлюючи якісь інститути з того комплексу, який реалізований у даній країні. Механічне запозичення відокремленого інституту без розуміння його місця в системі заходів стимулювання інноваційного розвитку в даній країні малоефективне, тому що кожен інститут, кожний захід підтримки формуються з урахуванням інших заходів, реалізованих у нормативно-правових актах.

Заходи державної підтримки інноваційного розвитку в різних країнах світу

Заходи державної підтримки інноваційного розвитку	Країни
Право державних науково-дослідних інститутів бути учасниками (акціонерами, засновниками) комерційних інноваційних компаній	Данія, Іспанія, Норвегія, Франція, Швеція
Стимулювання створення спільних підприємств науковими інститутами та бізнесових структур	Великобританія, Німеччина, Данія, Ірландія, КНР, США, Франція, Швеція
Стимулювання застосування інноваційних технологій на рівні малих і середніх підприємств	Великобританія, КНР, США, Франція
Стимулювання діяльності організацій-посередників між бізнесом і творцями інноваційних технологій	Німеччина, Великобританія, ЄС, КНР, США, Швеція
Підтримка технопарків і технологічних інкубаторів	Німеччина, Данія, Індія, КНР, Швеція
Пряме фінансування інноваційних підприємств (гранти, позики на пільгових умовах, інші програми фінансування)	Великобританія, Німеччина, Данія, ЄС, Індія, КНР, Норвегія, США, Франція, Швеція
Стимулювання патентування	Німеччина, США, Франція, Швеція
Податкові пільги інноваційним підприємствам	Великобританія, Німеччина, Греція, Індія, Ірландія, Іспанія, КНР, Норвегія, Польща, США, Франція
Зарахування інноваційної політики до компетенції спеціально створених державних органів	Великобританія, Данія, ЄС, Ірландія, Франція, Швеція, Норвегія
Інформаційна та методична підтримка учасників інноваційної діяльності (створення інформаційних ресурсів, які роз'яснюють порядок отримання грантів, створення спеціальних банків даних запатентованих винаходів тощо)	Великобританія, Німеччина, ЄС, КНР, США

Список використаних джерел:

1. Захарін С. В. Міжнародний досвід управління інноваційним розвитком регіонів та можливості його використання в Україні / С. Захарін, Д. Коваленко // Проблеми науки. – 2011. – № 11. – С. 2–8.
2. Мешко Н. П. Інноваційний розвиток країн світової економіки в умовах глобалізації : монографія / Н. Мешко. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 345 с.
3. Воротін В. Є. Модифікація механізму державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України / В. Є. Воротін // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № ½ (14/15). – С. 5–10.
4. Махортова В. К. Национальная инновационная система Великобритании / В. К. Махортова // Вестник Брянского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 134.
5. Ломакин В. К. Мировая экономика / Ломакин В. К. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 376.
6. Миндич Д. Тройная спираль по-шведски / Д. Миндич // Эксперт. – 2011. – № 35. – С. 58–62.

Р. Р. Сіренко, кандидат наук з фізичного виховання та спорту, завідувач кафедри фізичного виховання і спорту Львівського національного університету ім. Івана Франка

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ

Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування державної політики зайняття населення масовим спортом. Проведено аналіз фізичної культури та масового спорту в Україні як суспільного явища. Визначено необхідність підвищення ефективності державного управління процесами фізкультурно-оздоровчої діяльності населення в українському суспільстві. Обґрунтовано важливість організаційного та регулювального впливу органів державної влади на розвиток системи фізичної культури та масового спорту в Україні.

Ключові слова: ефективне управління; масовий спорт; державна політика; фізична культура; система; суспільне явище; органи влади.

Nowadays, there are new requirements for the adaptation of managerial mechanisms of physical culture and mass sports in accordance with the requirements of the modern stage of development of Ukraine. The practice of physical culture and healthcare requires the development of new approaches, taking into account socio-economic challenges facing the modern Ukrainian state, which are conditioned by internal reasons and integration into the international community. Physical culture and mass sports are specific objects of human activity, aimed at effective and systematic work in order to provide citizens with physical self-improvement.

As a social phenomenon, mass sports performs a number of essential social functions in the society that allow to increase human capital and expand the potential of the society in general.

The concept of mass sports includes the activities of people in the form of physical education and self-education, as well as self-analysis and self-control for general physical development, improvement of motor skills and practices.

The development of the national education system in the socio-economic conditions of Ukraine, characteristic of the 21st century points to the need for a critical understanding of the level achieved, and the concentration of efforts and resources on solving urgent problems that hinder the development of the educational sector, in particular, the physical culture and sports component.

It is generally acknowledged that the main objective in the field of physical education and sports of Ukraine is healthcare promotion of the population. At the present stage, it is necessary to strengthen the administrative functions of the state in order to improve the strategic development of mass sports in Ukraine, and to increase its promotion among the population.

State management of physical culture and mass sports has the organizational and regulatory influence of the state on the condition and development of social processes, consciousness and behavior of citizens in order to attract them to active motor activity during their leisure time. The realization of the functions of mass sports for increasing the health of the population is possible, due to the implementation of the state policy through the activities of state authorities of the corresponding competence.

Key words: efficient management; mass sports; state policy; physical culture; system; social phenomenon; authorities.

© Р. Р. Сіренко, 2017

Постановка проблеми. Сьогодення ставить нові вимоги до вдосконалення та адаптації механізмів державного управління фізичною культурою та масовим спортом відповідно до потреб сучасного етапу розвитку України. Практика фізкультурно-оздоровчої роботи потребує напрацювання нових підходів з урахуванням політичних та соціально-економічних викликів перед сучасною Українською державою, які зумовлені внутрішніми причинами й інтеграцією у міжнародне співтовариство в контексті світової глобалізації.

Фізична культура і масовий спорт є специфічними об'єктами людської діяльності, спрямованими на ефективну та планомірну роботу для забезпечення можливостей громадян у фізичному самовдосконаленні. Масовий спорт як соціальне явище виконує в суспільстві низку суттєвих соціальних функцій, які дають змогу нарощувати людський капітал і розширювати потенціал суспільства загалом.

Актуальне отримання принципово нових знань про особливості залучення населення, насамперед молоді, до рухової активності, які б відповідали соціально-демографічній політиці України. А це – високі темпи скорочення тривалості життя людей, низький рівень рухової активності населення, відсутність традицій здорового способу життя, недосконале фізичне виховання в навчальних закладах, відсталість матеріально-технічної бази сфери фізичної культури і спорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукового доробку та міжнародного досвіду розвитку масового спорту свідчить про певний ступінь опрацювання теоретичних засад цього процесу, особливостей формування та реалізації відповідної державної політики, нормативно-правових, соціальних та економічних аспектів функціонування системи “спорту для всіх”. Водночас в аналітичних матеріалах Всесвітньої організації охорони здоров'я зазначається, що в Європі спосіб життя кожної п'ятої людини характеризується ще незначним рівнем або повною відсутністю рухової активності. Ця проблема найбільш актуальна для країн східної Європи і передусім для України.

Принципово привести відповідно до реалій сьогодення систему залучення населення до рухової активності та оздоровчої спрямованості й відійти від твердо вкорінених стереотипів, характерних для часів Радянського Союзу (В. М. Платонов, М. М. Булатова, Т. Ю. Круцевич). В українському суспільстві, на жаль, через низку об'єктивних та суб'єктивних причин недооцінюються значення рухової активності у веденні здорового способу життя та зміцненні здоров'я громадян, профілактиці шкідливих звичок та розв'язанні інших важливих соціально-економічних проблем.

М. В. Дутчак [1] класифікував видові ознаки спорту для всіх: наявність доступної рухової активності, яка є визначальною ознакою цього соціального явища; здійснення у вільний від навчання або трудової діяльності та побутових турбот і транспортних послуг час, тобто під час дозвілля; заняття у формальних та/або неформальних групах, самостійно; спрямованість на збереження здоров'я людини та покращання якості її життя. Саме останні як видові характеристики відрізняють спорт для всіх від іншого соціального явища спортивного характеру – спорту вищих досягнень. І. Гасюк [2] зазначає, що фінансування галузі фізичної культури та спорту має низку суперечностей, зокрема: зміну участі держави у забезпеченні життєдіяльності фізкультурно-спортивних організацій, значне проникнення у галузь ринкових відносин і формування раніше не притаманного цій галузі приватного сектора, активне формування ринку фізкультурно-спортивних послуг.

Для сучасного українського суспільства дуже важливого значення набуває вивчення особливостей зняття психологічно-емоційних обмежень на шляху впровадження у діяльність молоді рухової активності на основі гуманізації цього процесу, орієнтування його на інтереси кожної молодої людини з урахуванням її потреб, можливостей, здібностей, мотивації та ціннісних настанов. Це викликає нагальну потребу проведення досліджень проблем формування в Україні якісно нової системи залучення населення до рухової активності – масового спорту, що стане складником системи державної політики здорового способу життя у суспільстві.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методичних засад та надання практичних рекомендацій із удосконалення державного управління системою фізичної культури та масового спорту в Україні.

Для досягнення поставленої мети потрібно виконати такі завдання:

1. Здійснити теоретико-методологічне обґрунтування державної політики зайняття населення масовим спортом.
2. Провести аналіз фізичної культури та масового спорту в Україні як суспільного явища.
3. Визначити необхідність підвищення ефективності державного управління процесами фізкультурно-оздоровчої діяльності населення в українському суспільстві.
4. Обґрунтувати важливість організаційного та регулівного впливу органів державної влади на розвиток системи фізичної культури та масового спорту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історичне становлення масового спорту на теренах Європи розпочалось у 60-х рр. XX ст. і модифікувалось у міжнародну систему спорту для всіх, який у різних країнах має певні назви, свої особливості регулювання на державному рівні та детермінований різними державними і регіональними програмами.

Підвищення зацікавленості до системи масового спорту спричинено такими факторами: зростанням гіпокінезії, зумовленої бурхливим розвитком виробництва і зростанням частки розумової праці під час трудової діяльності; низьким рівнем залученості населення до занять руховою активністю (переважно займалось молоде покоління); стрімким розвитком економіки країн Європи, який дав змогу збільшити інвестування коштів у покращання якості життя, зокрема в оздоровлення та рекреацію.

Спорт для всіх, який зародився як спортивний рух (нестійке соціальне утворення), завдяки важливості та корисності для суспільства, зростанню популярності, соціальному визнанню та певній типовості в реалізації оформився як соціальне явище (закономірна тенденція життєдіяльності суспільства) з відповідними властивостями та ознаками. У поняття масового спорту входить діяльність людей, у форматі процесу фізичного виховання і самовиховання, самоаналізу і самоконтролю для загального фізичного розвитку, оздоровлення, вдосконалення рухових умінь та навичок, покращання постави та тілобудови на основі занять на рівні фізичної рекреації. Фізична рекреація – це процес використання фізичних вправ, ігор, розваг, а також природних чинників для активного відпочинку, що спричиняють фізичну, психічну й інтелектуальну втому, отримання задоволення від занять фізичними вправами [3].

Міжнародний олімпійський комітет велику увагу приділяє координації зусиль спортивних організацій у використанні можливостей масового спорту, що стосується профілактики різних захворювань шляхом використання доступних форм рухової активності. У провідних країнах світу більше половини населення залучено до масового спорту, що в поєднанні з раціональним харчуванням, боротьбою зі шкідливими звичками, відповідними екологічними умовами забезпечує належний рівень здоров'я та високу тривалість активного життя громадян.

В основних документах ООН (резолюції Генеральних Асамблей “Спорт як засіб сприяння вихованню, здоров'ю, розвитку і миру”), ЮНЕСКО (Міжнародна хартія фізичного виховання і спорту), Всесвітньої організації охорони здоров'я (Глобальна стратегія з харчування, рухової активності та здоров'я), Ради Європи (Європейська спортивна хартія), Європейського Союзу (Біла книга про спорт) підкреслюється значущість масового спорту і спорту для всіх у вирішенні важливих соціально-економічних питань та у сприянні здоров'ю, вихованню, освіті, загальному розвитку особи та зміцненню миру.

Зазвичай ці заняття для здорової особи не пов'язані зі значними фізичними навантаженнями, перетренованістю та вольовими зусиллями, однак створюють величезний дисциплінарний, тонізуючий і оздоровчий ефект для всіх аспектів її діяльності. У колишньому Радянському Союзі фізична культура і спорт як галузь діяльності, включно зі спортом вищих досягнень і масовим спортом, була представлена єдиною системою в практиці управ-

ління до 90-х рр. XX ст. Спорт як система містив такі окремі елементи: масовий спорт (спорт для всіх), спорт вищих досягнень та професійний спорт.

Розвитку спорту для всіх на міжнародному рівні сприяють міжнародні міжурядові організації: ООН, ЮНЕСКО, ВООЗ, Рада Європи, Європейський Союз, та громадські організації: МОК та Міжнародна асоціація спорту для всіх. Вони відіграють провідну роль у питаннях формування базових принципів, визначенні пріоритетних напрямів державної політики розвитку “спорту для всіх”, а також здійснюють постійний моніторинг та дають рекомендації урядам і неурядовим громадським організаціям для забезпечення доступності занять спортом для різних груп населення. Принципи підтримки масового спорту з боку зазначених організацій базуються на врахуванні інтересів, побажань, здібностей та індивідуальних особливостей громадян, а також культурних традицій, соціально-економічних, кліматичних та географічних умов країн.

Головне завдання органів державної влади та місцевого самоврядування у системі масового спорту – це створення сприятливих умов для його розвитку; законодавча та нормативно-правова база, підготовка кадрів, наукова робота, будівництво та утримання спортивних споруд, установлення необхідних економічних та інших преференцій, а безпосередня організація занять привабливими видами рухової активності – завдання спортивних організацій різних форм власності. Основну відповідальність за розвиток масового спорту беруть на себе органи державної влади на місцях та органи місцевого самоврядування.

В Україні система залучення населення до масової спортивної діяльності малоефективна. Розбудова національної системи валеологічної освіти в соціально-економічних умовах України, характерних для ХХІ ст., засвідчує потребу критичного осмислення досягнутого рівня і зосередження зусиль та ресурсів на розв’язанні найбільш актуальних проблем, які гальмують розвиток державної освітньої галузі, зокрема фізкультурно-оздоровчого напрямку.

Загальновідомо, що перед галуззю фізичної культури і масового спорту України ставляться основні завдання, пов’язані зі зміцненням здоров’я населення та підвищенням авторитету держави на міжнародній арені. Перше з них можна реалізувати через залучення населення до занять фізичною культурою і масовим спортом, друге – здебільшого через результативність виступів представників країни у спорті вищих досягнень. Окремим видом спортивної діяльності можна вважати студентський масовий спорт як позаурочну форму виховання, орієнтовану на залучення студентів до систематичних занять фізичними вправами і спортом, організацію активного відпочинку, самореалізацію студентської молоді. Такий процес є сполучною ланкою між масовим спортом і спортом вищих досягнень.

Головні проблеми, які виникають у розвитку студентського спорту в Україні: відсутність цілісної системи виховання фізичного, морального і духовного розвитку і соціалізації молоді та, як наслідок, падіння суспільної моралі, низька культура поведінки частини студентської молоді; значне відставання від провідних спортивних держав у розвитку та впровадженні інноваційних спортивних технологій, що суттєво ускладнює розвиток фізичної культури і масового спорту, підготовку спортсменів високого класу в умовах вищої школи.

Визначальною рисою галузі фізичної культури та спорту є те, що в економічному ракурсі вона виступає як невиробнича нематеріальна галузь народного господарства, яка не обмежується одним органом управління, що створює специфіку її економічного розвитку і фінансового регулювання. Економічна підтримка спорту вищих досягнень призводить до занепаду масового спорту, який визначає рівень здоров’я нації. Тому ефективною вважається модель роздільного управління спортом, де різні структури відповідатимуть за спорт вищих досягнень та масовий спорт.

Вагомими негативними чинниками є відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників до реалізації програм, пов’язаних зі студентським спортом, і недосконалість нормативно-правової законодавчої бази розвитку студентського спорту, невизначеність статусу організацій студентського спорту різного рівня в системі відносин з державними органами виконавчої влади в галузях освіти і науки, спорту, а також відсутність чіткого регламентування вищезазначених відносин узагалі.

На сучасному етапі необхідно посилити управлінські функції держави для стратегічного розвитку масового спорту в Україні завдяки посиленню пропаганди масового спорту серед населення. Проблемами в цьому контексті стали відсутність прописаних повноважень Спортивної студентської спілки України та інших організацій у Законі України “Про фізичну культуру і спорт”, незважаючи на те, що вони є суб’єктами фізичної культури і спорту, невідповідність нормативно-правового та фінансового механізмів удосконалення процесу фізичного виховання і спорту в системі освіти та науки України, а також відсутність правового статусу студентських збірних команд, що створює значні труднощі вишам під час відрадження студентів для участі в студентських спортивних змаганнях.

Значне навантаження (понад 50 %) із фінансування фізичної культури та спорту припадає на місцеві бюджети. У неприбуткових фізкультурно-спортивних організаціях та установах основну частку фінансування становлять бюджетні кошти, виділені державою на розвиток фізичної культури і спорту. Нині державне управління галузі фізичної культури та спорту не у повному обсязі забезпечує функціонування фізкультурно-спортивного руху, не забезпечуючи ефективного використання наявної матеріально-технічної бази та інтеграції цієї галузі у ринкове середовище [4].

Для підтримання у населення, зокрема у молоді, стійкої мотивації та інтересу до занять руховою активністю і масовим спортом необхідно створити умови для задоволення потреби у фізичному розвитку та привабливій тілобудові, у доступних спортивних спорудах, розташованих поряд з місцем проживання, розвитку сучасної інфраструктури для активного дозвілля, пропагуванні цінностей масового спорту і здорового способу життя. Соціальний ефект від функціонування масового спорту або спорту для всіх відбудеться за умови, якщо достатній рівень рухової активності матиме понад 30 % громадян.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Державне управління фізичною культурою та масовим спортом має стати організаційним та регульованим впливом держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість і поведінку громадян з метою залучення їх до активної рухової діяльності під час дозвілля. Реалізація функцій масового спорту для зміцнення здоров’я населення України можлива завдяки запровадженню державної політики через діяльність органів державної влади відповідної компетенції.

Йдеться про виконання комплексного завдання, оскільки діяльність органів державної влади має враховувати політичні, економічні, соціальні, юридичні та організаційні аспекти, а також впливати на структуру і діяльність фізкультурно-оздоровчих та спортивних організацій і установ. На законодавчому рівні необхідне напрацювання нової стратегії державної політики розвитку фізичної культури та масового спорту шляхом міжгалузевої координації та функціонального регулювання цієї галузі; розробки та впровадження науково обґрунтованої системи фізичного виховання населення. Актуальним є створення сучасної спортивної індустрії з метою залучення населення до занять масовим спортом і пропаганда “моди” на здоров’я і здорового способу життя у засобах масової інформації.

Список використаних джерел:

1. Дутчак М. В. Теоретико-методологічні засади формування системи спорту для всіх в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з фіз. виховання і спорту : 24.00.02 / М. В. Дутчак ; НУФВСУ. – К., 2009. – 39 с.
2. Гасюк І. Механізми фінансування галузі “фізична культура і спорт” / І. Гасюк // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4 (31). – С. 264–270.
3. Выдрин В. М. Физическая рекреация – вид физической культуры / В. М. Выдрин, А. Д. Джумаев // Теория и практика физической культуры. – 1989. – № 3. – С. 2–3.
4. Близнюк А. М. Механізми державного регулювання спортивної сфери України: сутність та шляхи удосконалення / А. М. Близнюк, Л. І. Давиденко, Н. Й. Коніщева // Вісник ДІТБ. – 2007. – № 11. – С. 76–84.

В. В. Федорчак, кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД РИЗИКІВ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Здійснено вдосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Визначено обставини вдосконалення державної політики та сформульовано принципи її вдосконалення у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Окреслено заходи державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Виділено напрями профілактики надзвичайних ситуацій у межах державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків їх виникнення.

Ключові слова: державна політика; захист населення і територій; ризики; надзвичайні ситуації.

In present conditions the risk management mechanisms focused on decrease in their quantitative values, unfortunately, haven't received widespread introduction from the practical point of view. So, assessment of risks from the quantitative point of view is applied only at the level of certain spheres, in particular when declaring safety of objects which belong to the category of the increased danger. Along with it imperfection of standard and legal, organizational and technical methods of risk management don't give opportunities of achievement of such levels of risks which are established in economically developed countries nowadays.

The questions of public administration of risks of emergencies were investigated by the following scientists nowadays: O. A. Degtyar, O. M. Nepomnyashchy, D. Polkovnichenko, etc. However, insufficiently researched are the questions of modernization of state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies in the context of prevention of their risks.

The improvement of the state policy in the sphere of protection of population and territories from risks of emergencies is carried out in the article. In particular, the circumstances of improvement of state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are defined. The principles of improvement of state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are formulated. The actions of the state policy in the sphere of protection of population and territories from risks of emergencies are defined. The directions of prevention of emergencies within state policy in the sphere of protection of population and territories from emergency risks are allocated.

As a result of the study, the following conclusions were obtained:

1. The circumstances of improvement of state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are defined. In particular, the following ones are allocated among the specified circumstances: global nature of emergencies; a possibility of distribution of consequences of certain emergencies from the territory of Ukraine to the territory of other countries; existence of obligations of Ukraine at the international level concerning prevention of large-scale emergencies; the need of accession of Ukraine to the European network of monitoring of emergencies.

© **В. В. Федорчак**, 2017

2. The following principles of improvement of state policy in the sphere of protection of population and territories from emergencies are formulated: the priority of safety of human life and health, the integrated assessment of dangers, the correctness of practical activities, the firmness of ecosystems and the optimization of protection expenses.

3. The following actions of the state policy in the sphere of protection of population and territories from risks of emergencies are defined: the analysis and forecasting of risks of emergencies, the formation and support of functioning of system of prevention of emergencies; the introduction of effective mechanisms of prevention of emergencies.

4. The directions of prevention of emergencies within state policy in the sphere of protection of population and territories from emergency risks are allocated.

Key words: state policy; protection of the population and territories; risks; emergency situations.

Постановка проблеми. У нинішніх умовах механізми управління ризиками, орієнтовані на зниження їх кількісних значень, на жаль, не отримали широкого впровадження на практиці. Так, оцінка ризиків у кількісному плані застосовується тільки на рівні окремих сфер, а саме в процесі аналізу безпеки функціонування атомних електричних станцій, а також під час декларування безпеки об'єктів, що належать до категорії підвищеної небезпеки. Водночас недосконалість методів управління ризиками нормативно-правового, організаційного й технічного характеру не дають змоги досягти таких рівнів ризиків, які встановлені в країнах із розвинутою економікою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі питанням державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій присвятили свої наукові напрацювання такі вчені, як: О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий, Д. Полковниченко та ін.

Проте недостатньо висвітленими залишаються питання модернізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті запобігання ризикам їх виникнення.

Мета статті – вдосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій:

- визначити обставини щодо вдосконалення державної політики;
- сформулювати принципи вдосконалення державної політики;
- визначити заходи державної політики;
- виділити напрями профілактики надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Об'єднання роботи систем цивільного захисту України й інших держав з метою виконання завдань удосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій викликано насамперед такими обставинами:

- глобальний характер, який може бути притаманний певним надзвичайним ситуаціям;
- можливість поширення наслідків визначених надзвичайних ситуацій із території України на територію інших країн;
- наявність зобов'язань України на міжнародному рівні щодо недопущення настання та розвитку масштабних надзвичайних ситуацій, а також інформаційної підтримки щодо усунення наслідків надзвичайних ситуацій і забезпечення допомоги у випадках їх настання та розвитку;
- необхідність активізації євроінтеграційних процесів в Україні щодо приєднання до європейської мережі моніторингу надзвичайних ситуацій;
- наявність переваги міжнародного співробітництва у державному управлінні ризиками щодо настання та розвитку надзвичайних ситуацій.

Практична діяльність із забезпечення ефективності державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій будується на низці таких принципів:

- принцип пріоритету безпеки життя й здоров'я людей, що виражає конституційні права громадян України на захист державою їхнього життя і здоров'я в умовах настання й розвитку надзвичайних ситуацій. Це означає, що жодне рішення не можна вважати прийнятним з економічного або іншого погляду, якщо воно не гарантує належного ступеня безпеки суспільства в цілому й кожної людини окремо [1];

- принцип інтегральної оцінки небезпек. Управління ризиком настання та розвитку надзвичайних ситуацій містить весь сукупний спектр наявних у суспільстві небезпек, і вся інформація про прийняті рішення щодо цих питань має бути загальнодоступною;

- принцип виправданості практичної діяльності. Ніяка практична діяльність, спрямована на реалізацію мети, не може бути виправдана, якщо вигода від неї для суспільства в цілому не перевищує збитку, викликаного наслідками настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- принцип стійкості екосистем. Величина антропогенного впливу має чітко обмежуватися й не перевищувати величин гранично допустимих навантажень на екосистеми;

- принцип оптимізації витрат на захист. Полягає в необхідності створення систем управління безпекою і ризиком, які забезпечували б кожній особистості можливість вести повноцінне життя в суспільстві протягом усієї його середньостатистичної очікуваної тривалості. Склад заходів, якими повинна забезпечуватися безпека населення у випадку настання та розвитку надзвичайних ситуацій: хто, як і якими засобами має з ними боротися, якою мірою і хто несе відповідальність визначаються наявною і нормативно-законодавчою базою країни, що постійно розвивається, та є найважливішим елементом системи запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій [2].

Для забезпечення ефективного державного управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій у межах державної політики у сфері захисту населення і територій від випадків виникнення надзвичайних ситуацій необхідно:

- здійснювати аналіз ризику настання надзвичайних ситуацій та прогнозування їх розвитку як ключову діяльність у контексті запобігання надзвичайним ситуаціям та усунення їх наслідків;

- формувати і підтримувати функціонування системи запобігання випадкам виникнення надзвичайних ситуацій, а також запроваджувати дієві механізми державного управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечувати надійне функціонування системи ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема здійснювати оперативне реагування на випадки виникнення надзвичайних ситуацій; мати необхідне техніко-технологічне забезпечення проведення робіт аварійно-рятувального характеру; підтримувати першочергове життєзабезпечення, проводити евакуацію та реабілітацію населення, яке постраждало внаслідок настання та розвитку надзвичайної ситуації;

- мати у розпорядженні систему оптимізації підготовки керівного складу органів державного управління, фахівців і населення щодо питань зниження ймовірності ризиків настання та пом'якшення наслідків розвитку надзвичайних ситуацій.

При цьому доцільно вживати такі заходи в межах єдиної державної системи цивільного захисту:

- превентивного характеру (завчасне зниження рівня ризиків настання надзвичайної ситуації та усунення наслідків її розвитку);

- поточні заходи щодо ліквідації надзвичайної ситуації (екстренне реагування), тобто впровадження невідкладних робіт аварійно-рятувального та реабілітаційного характеру, забезпечення відшкодування завданих збитків [3].

Профілактику виникнення надзвичайних ситуацій у межах державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій пропонується здійснювати як щодо їх недопущення (зниження ризиків їх виникнення), так і щодо зниження рівня втрат і збитків, спричи-

нених ними (зменшення наслідків). Відповідно, профілактика виникнення надзвичайних ситуацій має здійснюватися за такими напрямками:

- моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій;
- раціональна локалізація продуктивних сил на території країни з урахуванням безпеки її природного та техногенного характерів;
- впровадження превентивних заходів щодо недопущення у можливих межах визначених природних явищ і процесів несприятливого і небезпечного характеру через постійне зменшення їх накопиченого руйнівного потенціалу;
- недопущення випадків виникнення аварій і катастроф техногенного характеру через збільшення рівня технологічної безпеки процесів виробничого характеру та надійності обладнання в експлуатації;
- розробка та впровадження заходів інженерно-технічного характеру, орієнтованих на усунення можливих джерел виникнення надзвичайних ситуацій, зменшення їх наслідків, захист населення і матеріальних засобів;
- підготовка економічних об'єктів і систем життєзабезпечення населення до функціонування в умовах виникнення надзвичайних ситуацій;
- забезпечення безпеки промисловості;
- ліцензування діяльності об'єктів виробництва, що є небезпечними;
- страхування відповідальності за можливу шкоду в процесі експлуатації об'єкта виробництва, що є небезпечним;
- державна експертиза щодо недопущення випадків виникнення надзвичайних ситуацій;
- здійснення нагляду та контролю з боку держави щодо природної та техногенної безпеки;
- надання населенню інформації про потенційні загрози природного та техногенного характеру на території проживання;
- підготовка населення щодо захисту від можливих надзвичайних ситуацій [1; 3].

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

1. Визначено обставини вдосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Зокрема, до зазначених обставин належать такі: глобальний характер надзвичайних ситуацій; можливість поширення наслідків визначених надзвичайних ситуацій з території України на територію інших країн; наявність зобов'язань України на міжнародному рівні щодо недопущення виникнення масштабних надзвичайних ситуацій; необхідність приєднання України до європейської мережі моніторингу надзвичайних ситуацій.

2. Сформульовано принципи вдосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій: пріоритету безпеки життя й здоров'я людей, інтегральної оцінки небезпек, виправданості практичної діяльності, стійкості екосистем та оптимізації витрат на її захист.

3. Визначено заходи державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій: аналіз і прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, формування та підтримка функціонування системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; запровадження дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій.

4. Виділено напрями профілактики надзвичайних ситуацій у межах державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків їх виникнення: недопущення випадків виникнення аварій і катастроф техногенного характеру; здійснення державного нагляду та контролю щодо природної і техногенної безпеки; підготовка економічних об'єктів і систем життєзабезпечення населення до функціонування в умовах виникнення надзвичайних ситуацій тощо.

Список використаних джерел:

1. Дегтяр О. А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком / О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія “Державне управління”. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 1–9.
2. Полковниченко Д. Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій на основі концепції ризиків [Електронний ресурс] / Д. Полковниченко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 4. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/3.pdf>
3. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболь, А. Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія “Державне управління”. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.



УДК 338.436:338.242.4

В. В. Черкаска, кандидат наук з державного управління, докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

**ВПЛИВ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
НА ЕФЕКТИВНІСТЬ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ
АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ КРАЇНИ**

Розкрито вплив адміністративних та економічних методів державного регулювання на ефективність розвитку аграрного сектора економіки. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду визначено, що надмірно інтенсивне використання економічних методів управління послаблює ефективність ринкових механізмів і здатне завдати економіці не меншої шкоди, ніж захоплення адміністративними методами.

Ключові слова: методи державного регулювання; непрямий регулятор; державні органи; податкова ставка; податкові пільги; соціальна орієнтованість оподаткування; преференції; структурні диспропорції.

The article deals with the influence of administrative and economic methods of state regulation on the efficiency of the agrarian sector development of the economy. On the basis of the analysis of domestic and foreign experience, it has been determined that excessively intensive use of economic management methods weakens the efficiency of market mechanisms and can cause the economy no less harm than admiration by administrative methods.

The purpose of the article is to study the mechanisms of state regulation of the development of the agrarian sector of the economy based on the accumulated theoretical knowledge, taking into account practical foreign and domestic experience.

The study of the influence of administrative and economic methods of state regulation of the agrarian sector of the economy makes it possible to conclude that excessively intensive use of economic methods of management weakens the efficiency of market mechanisms and can cause the economy no less damage than seizure of administrative methods. Thus, the desire to reduce the

© **В. В. Черкаска**, 2017

state budget deficit by increasing taxes has a disincentive effect on agrarian enterprises and individual workers, which can make it difficult to overcome the recession in the transition economy. On the other hand, a significant expansion of the system of tax privileges and preferences for these enterprises distorts the system of national economic proportions, adequate to the laws of the market, and can cause serious structural imbalances. In addition, it has been determined that in order to engage any indirect regulator, a preliminary administrative decision of the relevant government bodies, such as a decision on changes in tax rates, the granting of tax benefits or the sale by the central bank of government bonds, is required.

Key words: methods of state regulation; indirect regulator; state bodies; tax rate; tax privileges; social taxation orientation; preferences; structural disproportions.

Постановка проблеми. Свої регулівні функції держава виконує за допомогою адміністративних і економічних методів. Для командної економіки характерно переважання адміністративних методів регулювання. Система державного регулювання ринкової економіки, навпаки, базується на використанні економічних методів. Принципова відмінність між цими двома групами методів полягає в такому: адміністративні, або прямі, методи регулювання обмежують свободу вибору суб'єкта господарювання. Наприклад, директивні планові завдання за обсягом та асортиментом продукції, що виробляється, або централізовано встановлювані ціни на товари і послуги – типові методи адміністративного регулювання в плановій економіці – позбавляють підприємство можливості альтернативного використання ресурсів. Воно має виробити продукцію в заданому асортименті й обсязі та реалізувати її за заданою ціною. На відміну від цього, економічні, або непрямі, методи державного регулювання не обмежують свободи підприємницького вибору. Наприклад, зниження податків або зниження облікової ставки відсотка – типові методи економічного регулювання, спрямованого на зростання виробництва і посилення інвестиційної активності підприємств. Останні збільшують капіталовкладення й обсяг виробництва не тому, що в них немає іншого виходу, а тому, що вони повністю вільні у виборі виробничої програми та інвестиційної політики і зроблять зростання виробництва та інвестицій більш вигідним, ніж раніше.

Розмежування між адміністративними та економічними методами державного регулювання деякою мірою умовне. Для того щоб задіяти будь-який непрямий регулятор, необхідно попереднє адміністративне рішення відповідних державних органів, наприклад рішення про зміну податкових ставок, про надання податкових пільг або продажу центральним банком державних облігацій. У цьому сенсі будь-які економічні регулятори мають відбиток адміністрування. Водночас будь-який адміністративний регулятор, що примушує суб'єктів господарювання виконувати ті чи інші дії, створює вторинний непрямий вплив на цілу низку пов'язаних економічних процесів. Наприклад, адміністративне підвищення цін не тільки прямо визначає їх новий рівень, але через ціни опосередковано впливає на стан попиту і пропозиції. У цьому сенсі можна сказати, що будь-які адміністративні методи регулювання містять риси, характерні для економічних, непрямих регуляторів. Проте розглянутий вище критерій дає змогу, як правило, без особливих проблем відрізнити на практиці економічні методи від адміністративних. Розмежування між ними принципово важливе з погляду природи ринкової системи та зумовлює актуальність даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення місця держави й обґрунтування механізмів її впливу на розвиток економічних процесів в аграрному секторі, зокрема, були в центрі уваги класиків економічної науки Дж. Гелбрейта, Дж. Кейнса, А. Маршала, Ф. Хайєка, П. Хейне та ін. Серед вітчизняних учених, які вдосконалюють теоретико-методологічні питання державного управління, найбільш відомими є В. Д. Бакуменко, С. О. Біла, А. С. Гальчинський, М. В. Гаман, Б. В. Губський, О. І. Дацій та ін. Пошук нових

теоретико-методологічних та практичних підходів щодо вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки з урахуванням нагромаджених економічною наукою знань, узагальнення зарубіжного та набутого вітчизняного досвіду залишається актуальним для сучасних наукових розвідок.

Мета статті – дослідження механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки на основі накопичених теоретичних знань з урахуванням практичного зарубіжного та вітчизняного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні методи регулювання діаметрально протилежні природі ринку, вони блокують дію відповідних ринкових регуляторів. Якщо підприємству, наприклад, директивно визначені обсяг виробленої продукції та розміри поставок сировини, воно не може відреагувати на зміну ринкової кон'юнктури шляхом збільшення або скорочення випуску. Чим ширше сфера дії адміністративних методів регулювання, тим нижче ефективність реальних ринкових відносин.

Економічні методи регулювання, навпаки, адекватні природі ринку. Вони безпосередньо впливають на кон'юнктуру ринку і через неї опосередковано на виробників і споживачів товарів і послуг. Наприклад, збільшення трансфертних платежів змінює кон'юнктуру ринку споживчих товарів, збільшує попит, що, своєю чергою, сприяє підвищенню цін і змушує товаровиробників збільшити обсяг пропозиції. Економічні методи управління діють, таким чином, через ринок за допомогою ринкових механізмів.

Перехід від командної економіки до ринкової супроводжується кардинальними змінами в системі методів державного регулювання, руйнуванням колишньої системи адміністративних методів і створенням нової системи економічних регуляторів [1, 65].

Демонтаж системи адміністративних регуляторів, тобто надання суб'єктам господарювання свободи у формуванні цін, визначенні обсягу й асортименту продукції, що випускається, встановлення господарських зв'язків із постачальниками і споживачами знаменує собою початок реальних перетворень на шляху до ринкової економіки. Це не означає, однак, повної відмови від використання адміністративних методів у перехідній економіці.

Для того щоб зменшити масштаби кризового скорочення виробництва, не допустити катастрофічного падіння життєвого рівня населення, держава на перших етапах переходу до ринкових відносин в економіці може зберігати адміністративний контроль над виробництвом і реалізацією невеликої групи товарів, що становлять основу виробничого й особистого споживання нації. Так, у більшості країн Східної Європи і колишнього СРСР на перших етапах реформи держава адміністративно встановлювала ціни на енергоносії та деякі продовольчі товари (хліб, молоко і деякі інші) [2, 206]. У міру поглиблення ринкових перетворень, стабілізації економічної ситуації та оволодіння економічними методами регулювання держава поступово скорочує сферу використання адміністративних важелів, не відмовляючись водночас повністю від їх застосування.

Навіть на завершальних стадіях переходу до ринку і в умовах сформованої ринкової економіки адміністративні методи регулювання мають важливе значення. Вони використовуються, зокрема, як засіб антимонопольної політики. Державні органи директивно визначають ціни, обсяг і асортимент продукції або послуг, що надаються для так званих природних монополій, установлюють систему адміністративних обмежень, що перешкоджають посиленню монополізації ринку. Адміністративне регулювання активно використовується з метою захисту прав споживачів та охорони навколишнього середовища. Численні стандарти, що обмежують викиди шкідливих відходів виробництва, прямі заборони на використання небезпечних технологій, виробництво, реалізацію або рекламу шкідливої для здоров'я продукції тощо обмежують свободу підприємництва і належать до адміністративних методів регулювання. Нерідко використовуються адміністративні методи регулювання зовнішньоекономічної діяльності, наприклад, імпорتنі квоти тощо.

Найважливішим завданням держави на перехідному етапі є створення цілісної системи економічних методів регулювання. Із цією метою всі країни, які здійснюють перехід до ринкової економіки, проводять радикальні реформи кредитної та податкової систем.

Створюється традиційна для країн з ринковою економікою дворівнева банківська система, в рамках якої центральний банк за допомогою економічних нормативів здійснює регулювання діяльності широкої мережі комерційних банків. Маніпулюючи обліковою ставкою відсотка, змінюючи норми обов'язкових резервів та інші нормативи, встановлені для комерційних банків, здійснюючи операції з цінними паперами, центральний банк отримує можливість проводити активну кредитно-грошову політику.

Найважливішими елементами податкової системи, що формується в перехідній економіці, є прибутковий податок, податок на прибуток підприємств і податок на додану вартість.

У плановій економіці прибутковий податок, як правило, був пропорційним, стягувався за однаковою податковою ставкою незалежно від розмірів особистого доходу. Це було виправдано в умовах, коли диференціація доходів обмежувалась адміністративними методами. В умовах ринку диференціація доходів населення значно підвищується. Тому для перехідної економіки, як і для розвиненого ринкового господарства, більш прийнятний прогресивний прибутковий податок, який забезпечує перекладення певної частини податкового тягара на більш забезпечених людей і згладжує розрив у життєвому рівні різних верств населення. Соціальна орієнтованість оподаткування особистих доходів посилюється за допомогою системи податкових пільг і преференцій соціально незахищеним верствам населення.

Податок на прибуток підприємств приходить на зміну індивідуалізованим нормативам, на основі яких визначалися відрахування від прибутку до бюджету в дореформеній економіці. Ці нормативи диференціювалися залежно від прибутковості підприємств. Більш прибутковим підприємствам встановлювалися відповідно і вищі нормативи відрахувань до бюджету. В таких умовах саме введення єдиного пропорційного податку на прибуток впливає, підсилюючи вплив ринкової кон'юнктури, на поведінку виробників. Система пільг із податку на прибуток, установлена для низки пріоритетних галузей (знижені ставки оподаткування, відрахування з оподатковуваного прибутку коштів, що спрямовуються на технічне переозброєння і розширення виробництва), дає змогу стимулювати прогресивні структурні зрушення в економіці [3].

Податок на додану вартість замінює так званий податок з обігу – основний вид податку в дореформенний період. Податком з обігу обкладалися переважно тільки споживчі товари, причому за високими і сильно диференційованими ставками. Це сприяло посиленню структурних диспропорцій в економіці, зокрема гіпертрофованому розвитку засобів виробництва за рахунок предметів споживання.

Податок на додану вартість обчислюється за однаковою ставкою для всіх виробників товарів і послуг. Це дає можливість рівномірніше розподіляти податковий тягар, уникати диспропорцій у рівнях цін на різні товари та інших структурних диспропорцій. Також деякі особливо значущі для народного господарства і масового споживача види товарів і послуг можуть обкладатися податком за зниженою ставкою або зовсім звільнятися від податку на додану вартість, що стимулює прискорене зростання у відповідних галузях [4].

Водночас надмірно інтенсивне використання економічних методів управління послаблює ефективність ринкових механізмів і здатне завдати економіці не меншої шкоди, ніж захоплення адміністративними методами. Так, наприклад, прагнення скоротити дефіцит державного бюджету за рахунок збільшення податків зробить дестимулювальний вплив на підприємства та окремих працівників, що може ускладнити подолання спаду в перехідній економіці. З іншого боку, суттєве розширення системи податкових пільг і преференцій спо-

творює систему народногосподарських пропорцій, адекватних закономірностям ринку, і може викликати серйозні структурні диспропорції.

Дуже цікавий досвід регулювання економіки в умовах глибокої структурної та економічної кризи був у дореволюційній Україні. Розглянуті системні інституційні зміни поєднувались і з ринковими змінами в сільському господарстві. Причому справа аж ніяк не обмежилась, як зазвичай вважають, згаданим нововведенням.

Як свідчить великий світовий досвід, роль держави в регулюванні економіки зростає в умовах економічних катаклізмів [5].

Під час великої депресії 1929–1933 рр. адміністрацією США був здійснений так званий “новий курс” президента Рузвельта.

Проте стабілізація була досягнута не тільки і не стільки за рахунок девальвації долара, були прийняті закони, що регулюють практично всі сфери економічної, соціальної та фінансової політики. До основних з них належать:

- акт про регулювання сільського господарства, спрямований на стабілізацію ситуації в аграрному секторі за рахунок регулювання рівнів цін на деякі види продукції, надання субсидій фермерам за скорочення виробництва. За рахунок встановленого податку на переробні підприємства здійснювалася консолідація фермерських боргів;

- акт про оздоровлення промисловості, за яким створена національна адміністрація з оздоровлення промисловості широко впроваджувала Кодекси чесної конкуренції, що містили пункти про розміри виробництва, розподіл ринків між компаніями, регулювання величини заробітної плати і розмірів робочого часу і встановлюються на основі згоди між підприємствами, найманим персоналом та споживачами;

- акт про здійснення федеральної надзвичайної допомоги, за яким був утворений спеціальний фонд допомоги безробітним, кошти якого спрямовувалися на ведення робіт у всіх галузях;

- акт про економію, що передбачає скорочення соціальних виплат;
- акт про цінні папери, що потребує надання повної інформації щодо пропозиції публічного розміщення нових випусків цінних паперів;

- акт про позики власникам житла для забезпечення рефінансування іпотечних заставних;

- акт про залізничний транспорт для забезпечення управління цією галуззю;
- акт Гласса-Сігала, який передбачав посилення централізації банківської системи, запровадження державного контролю за діяльністю банків і державного страхування банківських депозитів [6].

Центральною ідеєю “нового курсу” Рузвельта було значне посилення державного регулювання ринкової економіки в ім’я “істинної спільності інтересів не тільки різних регіонів та груп нашої великої країни, але й між різними галузями народного господарства”. Стан країни в результаті кризи 1929–1933 рр. було визначено як загроза її економічній безпеці, а нетрадиційний підхід Рузвельта виходив за рамки прийнятої конституції, у зв’язку з чим Конгрес надав президентові надзвичайні повноваження для проведення запланованих ним перетворень в економіці. Основними цілями “нового курсу” було визначено: тимчасове зупинення інфляції, підвищення внутрішніх цін для стимулювання виробництва, скорочення надвиробництва, досягнення повної зайнятості для збільшення доходів населення.

Початок виконання Рузвельтом своїх повноважень збігся з найнижчою точкою падіння виробництва і нарощуванням паніки на грошовому ринку. Першими рішучими діями адміністрації було закриття банків і оголошення мораторію на погашення внутрішніх і зовнішніх боргових зобов’язань держави до закінчення надзвичайних подій. Буквально через кілька днів видано надзвичайний закон про банківську діяльність, згідно з яким президент

отримав повноваження на застосування надзвичайних заходів у сфері кредитної політики. На підставі цього закону нестійкі банки були поставлені під контроль державних уповноважених, та у квітні 1933 р. із метою стабілізації цін, що падають, було проведено девальвацію долара щодо встановленого раніше золотого паритету, потім скасовано золоту обмовку в платіжних розрахунках і введено плаваючий курс долара. Був створений доларовий блок, до складу якого, крім США, входили Канада і країни Латинської Америки. Золото, яке існувало в країні, переходило в руки казначейства, яке видавало в обмін сертифікати. Свобода карбування золота й обмін банкнот на золото були скасовані.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, дослідження впливу адміністративних та економічних методів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки дає змогу констатувати, що надмірно інтенсивне використання економічних методів управління послаблює ефективність ринкових механізмів і здатне завдати економіці не меншої шкоди, ніж захоплення адміністративними методами. Так, прагнення скоротити дефіцит державного бюджету за рахунок збільшення податків здійснює дестимулювальний вплив на аграрні підприємства та окремих працівників, що може ускладнити подолання спаду в перехідній економіці. З іншого боку, суттєве розширення системи податкових пільг і преференцій для цих підприємств спотворює систему народногосподарських пропорцій, адекватних закономірностям ринку, і може викликати серйозні структурні диспропорції.

Крім того, визначено, що для застосування будь-якого непрямого регулятора необхідне попереднє адміністративне рішення відповідних державних органів, наприклад рішення про зміну податкових ставок, про надання податкових пільг або продаж центральним банком державних облігацій.

Список використаних джерел:

1. Шолойко А. С. Державна підтримка розвитку сільського господарства : наукове видання / Шолойко А. С. – К. : ЦП “КОМПРИНТ”, 2013. – 128 с.
2. Бондарчук Н. В. Аграрний сектор: оцінка рівня державної підтримки / Н. В. Бондарчук, Л. М. Васильєва // Молодий вчений. – 2015. – № 1 (16). – С. 204–209.
3. Угода про сільське господарство (АА) від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_005
4. Довідка щодо адаптації сільського господарства України до умов СОТ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=InformatsiinoanalitichniMateriali3>
5. Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation [Електронний ресурс] / Organization for economic cooperation and development (Trade and Agriculture Directorate). – Режим доступу : <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>
6. Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agriculture statistics (database) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?QueryId=66830&vh=0000&vf=0&l&il=&lang=en#>

УДК 351.746.1:35.08(477)

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

СТАТУСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Обґрунтовано особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення, які займають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію та здійснюють 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 peculiarities of the administrative and legal status of officials of a public service of a special purpose, 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; status characteristics of public service officers.

Постановка проблеми. В умовах суттєвого реформування публічного управління в Україні важливим напрямом цієї діяльності є створення дієвої системи публічної служби в усіх її проявах. Одним з елементів цієї системи стала публічна служба особливого призначення, адже структури, що її утворюють, виникли як результат реформаційних процесів – Національне антикорупційне бюро України, Національна гвардія України, Національна поліція України тощо. Досягнення збалансованості та правового забезпечення функціонування і розвитку публічної служби особливого призначення, прийнятого в розвинених демократичних державах, – надскладне завдання. Реформи, які відбуваються в Україні протягом останніх років, значно змінили відносини між державою та її громадянами, значних змін зазнав інститут державної служби. Тим часом публічна служба особливого призначення реалізується в складних умовах. З одного боку, в умовах перманентної військової загрози з боку Російської Федерації суттєво збільшується навантаження на Державну прикордонну службу, Збройні сили України, Національну гвардію, Службу безпеки України. З іншого – в умовах непримиренної боротьби з корупцією, яка проводиться керівництвом

© Р. Г. Ботвінов, 2017

держави, підвищується вагомість діяльності інших органів особливого призначення: Національного агентства з питань запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Державної фіскальної служби України. Виникає нагальна потреба у науковому обґрунтуванні специфіки та умов проходження публічної служби в цих органах, визначенні їх місця, принципів, завдань і функцій у загальній системі публічної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одразу зазначимо, що комплексного дослідження, яке б охоплювало всі підвиди служби особливого призначення, немає. Є низка наукових праць, у яких висвітлюються проблеми розвитку митної служби та особливості її проходження (І. М. Квеліашвілі, Г. В. Кулик, Є. Є. Курасова, Н. А. Липовська, О. О. Марценюк, С. П. Петрусь, І. В. Письменний, Н. Стецюк, В. В. Ченцов та ін. – це найчисленніша група досліджень, присвячених проблемам розвитку та професійної діяльності посадових осіб інституту спеціалізованої служби), податкової служби (В. В. Білоус, М. О. Горобинський, Н. А. Липовська, І. В. Письменний, О. О. Чикаренко, А. В. Лепеха), прикордонної служби (М. А. Литвин, А. С. Сіцинський, М. О. Маланчій, І. М. Савенко) тощо.

Проблеми діяльності правоохоронних органів досліджувалися у працях Т. М. Бандурки, Ю. О. Загуменної, А. М. Куліша, М. І. Мельника, М. І. Хавронюка, В. І. Осадчого, Т. О. Пікулі, А. Подоляки, О. В. Петришина, М. В. Цвіка, О. Ф. Скакуна та ін.

Низка публікацій присвячена дослідженню особливостей служби в органах внутрішніх справ таких науковців, як М. Ф. Криштанович, Н. П. Матюхіна, С. В. Петков, на проблемах розвитку прокуратури зупиняються Н. О. Рибалка, С. Ш. Нечипоренко та інші, пенітенціарної служби – М. Рибкало, І. Г. Богатирьов, А. О. Гель, О. М. Джужа, Д. В. Ягунов та інші.

Отже, стан наукової розробки проблематики публічної служби особливого призначення можна визнати незадовільним – існують розрізнені нечисленні праці, у яких досліджено проблеми функціонування і розвитку її окремих суб'єктів, як-от: митна, дипломатична, податкова, прикордонна служби тощо, водночас немає комплексного підходу до її визначення.

Мета статті – обґрунтувати характеристики адміністративно-правового статусу посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Виклад основного матеріалу. Центральне місце у правовому забезпеченні публічної служби особливого призначення (далі – ПСОП) займає створення міцних правових основ статусу її посадових осіб.

Нині немає єдиної правової основи і теоретичних підходів до визначення специфіки цього різновиду публічної служби, що ускладнює формування єдиних основ правового статусу службовців ПСОП. Правовий статус посадових осіб публічної служби особливого призначення регулюється більш ніж десятьма законами України та сотнею відомих нормативних правових актів, що визначають правове положення окремих органів виконавчої влади та правоохоронних органів і порядок проходження в них служби.

Адміністративно-правовий статус посадових осіб ПСОП, які займають посаду державного службовця, встановлюється Законом України “Про державну службу”, в тому числі ним визначаються обмеження, зобов'язання, правила службової поведінки, відповідальність, а також порядок вирішення конфлікту інтересів і службових суперечок. Але не на всі види спеціалізованої публічної служби поширюється цей Закон.

Аналіз правового положення посадових осіб публічної служби особливого призначення може ґрунтуватися на двох сегментах нормативного матеріалу: нормах, що регулюють загальний правовий статус державного службовця, і нормах, що регулюють правовий статус посадових осіб окремого правоохоронного органу або органу виконавчої влади. Перший блок встановлює основи правового статусу державної служби без вилучень і доповнень, обумовлених характером публічної служби особливого призначення і посади в

окремому державному органі. Другий блок відображає особливості правового положення посадової особи окремого органу державної влади. Якщо перший аспект правового положення державного службовця досить чітко прописано нормами Конституції України і Закону України “Про державну службу”, то “особлива” його частина може бути проаналізована тільки на основі узагальнення нормативного регулювання правового статусу службовців низки правоохоронних органів та спеціалізованих органів виконавчої влади. Ця обставина, з одного боку, ускладнює проблему, а з іншого – дає широкі можливості для формулювання відповідних пропозицій в майбутнє законодавство про спеціалізовану публічну службу.

Принципи, на яких базується правовий статус посадових осіб ПСОП, мають відповідати принципам, встановленим для державної служби.

Правове положення посадових осіб публічної служби особливого призначення має подвійний характер: з одного боку, вони, так само, як цивільні службовці і військовослужбовці, мають однакові права і обов’язки (назвемо їх права і обов’язки загального характеру); з іншого – внаслідок відомої специфіки певних видів публічної служби особливого призначення, зокрема служби у правоохоронних органах, її функціонально-цільового призначення, ці службовці мають особливий правовий статус, що виражається в наявності спеціальних, відмінних від службовців інших видів державної служби, прав і обов’язків.

Нині указами Президента України затверджуються тільки переліки посад вищого начальницького складу органу виконавчої влади або правоохоронного органу, в яких передбачено проходження спеціальної служби. Переліки посад рядового, молодшого, середнього і старшого начальницького складу і спеціальні звання, що відповідають цим посадам, затверджуються міністрами і керівниками відповідних органів виконавчої влади України.

Наприклад, згідно з проектом Закону України “Про Військову поліцію”, Начальник Військової поліції призначається на посаду Міністром оборони України за поданням начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України.

Перший заступник начальника Військової поліції з питань досудового розслідування, заступники начальника Військової поліції, начальники органів Військової поліції та їх заступники, начальники та інші посадові особи слідчих підрозділів та підрозділів оперативно-розшукової діяльності, командир дисциплінарного батальйону призначаються на посади Міністром оборони України за поданням начальника Військової поліції.

Начальник Навчального центру Військової поліції та його заступники, командири військових частин, підрозділів запобігання, виявлення злочинів та інших правопорушень, охорони, патрульно-постової служби та розшуку, військової інспекції безпеки дорожнього руху, службових розслідувань, спеціального призначення, режимної служби, підрозділів Військової поліції в окремих гарнізонах та їх заступники призначаються на посади начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням начальника Військової поліції [1].

Спеціальні звання виступають в ролі штатних категорій, за якими передусім визначається відносна важливість посади усередині цього виду публічної служби, а також для встановлення співвідношення посад різних видів публічної служби. Співвідношення посад і спеціальних звань має практичне значення; воно враховується під час призначення на посаду публічної служби особливого призначення вперше і за переміщення у службі.

Відповідно до категорії і групи посад публічної служби особливого призначення чинним законодавством встановлюються кваліфікаційні та інші вимоги для осіб, що претендують на зазначені посади публічної служби особливого призначення або заміщають їх. До кваліфікаційних вимог належать вимоги до рівня професійної освіти, стажу роботи (служби), професійних знань і навичок тощо.

Так, у ст. 342 Податкового Кодексу України зазначено: “посадовою особою контролюючого органу може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним

вимогам, встановленим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, якщо інше не передбачено законом, та на яку покладено виконання завдань, зазначених у цьому Кодексі та Митному кодексі України” [2].

Більш чіткі вимоги висуваються до кандидатів на зайняття посад прокурорів. Згідно зі ст. 27 Закону України “Про прокуратуру”, прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років і володіє державною мовою [3].

Прокурором Генеральної прокуратури України може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше п’яти років. Ці вимоги не поширюються на прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [3].

До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров’я ефективно виконувати службові обов’язки. Критерії професійної придатності, зокрема юридичної обізнаності, визначаються кваліфікаційно-нормативними документами, які затверджуються Головою Служби безпеки України [4].

На службу цивільного захисту із зарахуванням до кадрів Державної служби України з надзвичайних ситуацій приймаються на конкурсній та контрактній основі громадяни з повною загальною середньою освітою, які досягли 18-річного віку, відповідають кваліфікаційним вимогам і здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров’я виконувати службовий обов’язок [5].

Отже, посади рядового і начальницького складу публічної служби особливого призначення заміщаються відповідно до чинного законодавства шляхом укладення індивідуальних контрактів, за конкурсом, а також за допомогою призначення на посаду.

З метою перевірки професійних якостей претендента на заміщення посад публічної служби особливого призначення чинне законодавство дозволяє встановлювати іспитовий строк.

Усі ці заходи – угруповання посад за категоріями, встановлення кваліфікаційних та інших вимог до посад ПСОП, встановлення іспитового строку, можливість проведення оцінювання посадових осіб – переслідують певну мету – підтримку професійних навичок особи, що проходить службу особливого призначення. Це, своєю чергою, дає змогу здійснювати професійну діяльність органом виконавчої влади на належному рівні.

Кожна посада публічної служби особливого призначення передбачає різний обсяг повноважень, залежно від якого службовці ПСОП поділяються на посадовців і службовців, що не є посадовцями.

Так, ст. 14 Закону України “Про Державну прикордонну службу” визначає, що до особового складу Державної прикордонної служби України належать військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України [6].

Аналогічний порядок існує в Службі безпеки України. У ст. 19 Закону України “Про службу безпеки України” визначено, що кадри служби безпеки України становлять: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби [4].

Однією з особливостей адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення є підвищена юридична відповідальність осіб, що заміщають посади у відповідних органах. Крім того, застосування заходів юридичної відповідальності до осіб, що займають посади публічної служби особливого призначення, здійснюється в особливому порядку. Така специфіка обумовлена тим, що на осіб, які займають посади публічної служби особливого призначення, покладені спеціальні державно-владні повноваження, котрі за своїм обсягом і наслідками реалізації суттєво перевершують обсяг повноважень інших державних службовців і військовослужбовців.

Організація публічної служби особливого призначення як публічної потребує чіткого впорядкування системи службової відповідальності. Чинним законодавством встановлено

вичерпний, так званий “закритий”, перелік різновидів стягнень за порушення службової дисципліни. Інші види покарань, не передбачені цим переліком, до винної особи застосовуватися не можуть.

Наступна особливість адміністративно-правового статусу службовця публічної служби особливого призначення полягає у державному фінансуванні оплати праці (служби) за посадою публічної служби особливого призначення. Вона впливає з того, що ця служба у більшості випадків є видом державної служби і гарантією незалежності та ефективності здійснення професійної діяльності. Так, 24.05.2017 р. Кабінет Міністрів прийняв Постанову “Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя”, яка затверджує схему посадових окладів із визначенням коефіцієнтів для державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя за групами оплати праці з урахуванням норм Закону України “Про державну службу” [7]. У даній Постанові зазначається, що її реалізація здійснюватиметься в межах коштів, передбачених на поточний рік на утримання судів та інших органів судової влади.

Таким чином, усі особливості (характерні ознаки) статусу службовця публічної служби особливого призначення обумовлені саме її функціонально-цільовим призначенням.

У зв’язку з цим повторимося, що для створення умов, які забезпечують системне розв’язання проблеми, потрібне ухвалення засадничого закону “Про публічну службу”. В законі, виходячи з аналізу існуючої нормативно-правової бази і практичного її застосування, на думку автора, мають бути збережені застосовані до відносин у сфері публічної служби особливого призначення механізми визначення правового статусу службовця, що зарекомендували себе на практиці. Крім того, вважаємо, що в законі обов’язково мають відображатися такі положення.

Передусім, зважаючи на специфіку і значущість публічної служби особливого призначення, у ньому чіткіше має бути окреслено коло заборон і обмежень, що встановлюються для службовців, а також у законодавчому порядку вирішуватися питання врегулювання конфлікту інтересів і вирішення індивідуальних службових суперечок на публічній службі особливого призначення.

Крім того, законом має бути встановлено порядок вступу громадян на службу особливого призначення та її проходження. Мають зберегтися традиційні інститути отримання спеціальних звань відповідно до посади, закріплені системні підходи до співвідношення спеціальних звань із військовими званнями військовослужбовців і класними чинами державної служби.

Далі закон має ввести (зберегти) норми, відповідно до яких службовцеві і членам його сім’ї надаються додаткові державні гарантії, що встановлюються залежно від функціонального навантаження. У разі виконання завдань із безпосереднього припинення правопорушень з ризиком для життя і здоров’я, з локалізації озброєних конфліктів, а також у разі участі в контртерористичних операціях у законі необхідно встановити для службовців державні гарантії, що передбачені військовослужбовцям.

Пропонується законодавчо закріпити загальноприйняті для цього виду публічної служби положення, що стосуються єдиноначальності і субординації під час проходження служби, єдності організації проходження служби, обов’язкового професійного відбору за вступу на службу.

На нашу думку, на додаток до закону необхідно розробити проекти законодавчих та інших нормативних правових актів, де слід визначити обов’язки, повноваження і заходи відповідальності службовців ПСОП, розробити проекти указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів, що визначають перелік типових посад органів, у яких передбачено проходження публічної служби особливого призначення. Необхідно також розмежувати повноваження між різними категоріями службовців та їхню відповідальність у період проходження служби.

Велике значення для зміцнення адміністративно-правових основ статусу службовця публічної служби особливого призначення могли б мати сформульовані в законі нові підходи і методи планування, фінансування, стимулювання й оцінювання діяльності посадових осіб.

Украї важливо у рамках підготовки закону врахувати проекти постанов Кабінету Міністрів України, що затверджують перелік посад службовців, для яких встановлюється скорочений робочий день, а також порядок і умови його надання службовцям публічної служби особливого призначення; оплату діяльності службовців ПСОП і їх матеріальне заохочення, порядок введення в дію методики визначення обсягу витрат на реалізацію основних правоохоронних функцій під час програмно-цільового бюджетного планування, порядок виплати службовцям правоохоронного органу компенсації у разі дострокового розірвання термінового контракту, укладеного з громадянином або службовцем на період їхнього очного навчання в освітніх установах правоохоронного органу і на період обов'язкової подальшої служби в правоохоронному органі, що направив службовця на навчання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, нині є принципово важливим прийняття таких нормативних документів, як закон "Про публічну службу" та підзаконних актів до нього, що дозволить забезпечити якісне виконання службовцями посадових обов'язків і отримувати за це адекватну винагороду.

На думку автора, в законі необхідно встановити більш високий граничний вік вступу на деякі види публічної служби особливого призначення, зокрема у правоохоронних органах, а також збільшити граничний вік перебування на ній. Розробити нові критерії оцінювання діяльності посадових осіб публічної служби особливого призначення.

Для всіх органів, в яких передбачена публічна служба особливого призначення, слід встановити єдиний порядок врегулювання конфлікту інтересів і закріплення його на законодавчому рівні. Важливо створити дієвий механізм для формування єдиних професійно-етичних норм і єдиних вимог до поведінки службовця ПСОП. Крім того, необхідно передбачити створення комісій з урегулювання конфлікту інтересів і контролю за дотриманням морально-етичних норм.

Унаслідок специфіки публічної служби особливого призначення і з метою протидії корупції для посадових осіб мають бути встановлені вимоги, заборони і обмеження, що перевищують відповідні обмеження на іншій державній службі, а в окремих випадках – на військовій службі. Зазначені обмеження мають компенсуватися відповідними соціальними гарантіями.

Список використаних джерел:

1. Про військову поліцію [Електронний ресурс]: проект Закону України від 21.01.2015 р. № 1805. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53648
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Про прокуратуру [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. 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>
5. Про затвердження 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 від 11.07.2013 р. № 593. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-%D0%BF>
6. Про Державну прикордонну службу України: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 27. – Ст. 208.
7. Деякі питання оплати праці державних службовців судів, органів та установ системи правосуддя [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 358. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/358-2017-%D0%BF>

О. А. Дегтяр, доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова
О. М. Непомнящий, доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розглянуто сутність і структуру кадрового потенціалу системи державної служби. Визначено основні його складники: чисельність і структура державних службовців; рівень компетентності; кваліфікаційний рівень; інноваційна та творча активність державних службовців; витрати на персонал. Запропоновано підвищення ефективності управління кадровими процесами у сфері формування і регулювання кадрового потенціалу державної служби здійснювати за допомогою сучасних соціальних технологій.

Ключові слова: державна служба; кадровий потенціал; компетентність працівників; трудовий потенціал; людський капітал; управління людськими ресурсами.

Changes in society entail a transformation in the public administration, as the demands of society, to public service in improving the quality of its services for the implementation of social guarantees of citizens, is constantly growing. The public service needs to effectively carry out its governmental powers to regulate social relations. However, the data requirements in modern conditions of market economy are in conflict with the low level of professionalism and outdated technologies of work of state institutions, which creates tension in this sphere of social relations.

The problem of effective formation of personnel potential of public service must be addressed comprehensively, taking into account all factors of influence, both internal and external. Existing programs of development of public services virtually do not consider, for example, such important factors as the level of prestige of public service in society, because it depends largely on the quality of filling its staff capacity, as well as its cultural, moral and professional components. In this regard, of particular relevance is a comprehensive study of the formation and development of personnel potential of the public administration system.

One of the key components of the national policy is the establishment and development of personnel potential of the civil service as a strategic factor that largely determines the success of the implementation of government strategies for socio-economic development of Ukraine.

Reform of the civil service system, the ongoing, aimed at improving the efficiency of state authorities and municipal government and have, for the most part, in two directions. One of them concerns the reduction of material costs for the maintenance of the state apparatus through the introduction of the system of management of the public service management technologies business. Another related rethink and change of attitude of public servants to society, turning it on through social dialogue, partnership and mutual trust. Thus, the existing approaches help to form the integral representation of the resources and capabilities of the public service, by combining the mechanisms of market pragmatism, and democracy requirements of the state service of civil society.

Key words: public service; human resources; competence of workers; labor potential; human capital; human resource management.

© О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий, 2017

Постановка проблеми. Зміни, що відбуваються в суспільстві, тягнуть за собою трансформації і в державному управлінні, оскільки вимоги, які висуває суспільство до державної служби з питань підвищення якості наданих нею послуг з виконання соціальних гарантій громадян, постійно зростають. Державна служба має ефективно виконувати покладені на неї державні повноваження і регулювати суспільні відносини. Однак дані вимоги у сучасних умовах ринкової економіки суперечать низькому рівню професіоналізму і застарілим технологіям роботи державних організацій, що створює напруженість у цій сфері соціальних відносин.

Проблему ефективного формування кадрового потенціалу державної служби необхідно розв'язувати комплексно, враховуючи всі фактори впливу як внутрішні, так і зовнішні. Сучасні програми розвитку державної служби практично не враховують, наприклад, такий важливий чинник, як рівень престижу державної служби в суспільстві, адже від нього багато в чому залежить якість наповнення її кадрового потенціалу, а також його культурний, моральний і професійний складники. У зв'язку із цим особливої актуальності набуває проведення комплексного дослідження формування та розвитку кадрового потенціалу системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування та розвитку кадрового потенціалу державної служби висвітлюються в працях таких відомих українських та зарубіжних учених, як К. Ващенко, Ю. Ковбасюк і Ю. Сурмін [1], Н. Гончарук [2], В. Гриньова і Г. Писаревська [3], С. Зелінський [4], Т. Кагановська [5], Є. Курасова [6], Л. Пашко [7], М. Пірен [8], М. Ярмистий [9] та ін. Незважаючи на свою значущість і актуальність, ці проблеми залишаються теоретично малорозробленими. Існують різні підходи до понять "кадровий потенціал", "кадровий потенціал державної служби", але й досі не сформовано однозначного категоріального апарату; немає єдиної класифікації факторів і показників; немає уніфікованої методики оцінки ефективності управління кадровими процесами у сфері формування і регулювання кадрового потенціалу державної служби.

Мета статті – дослідження сутності та структури кадрового потенціалу системи державної служби, надання пропозицій щодо ефективності управління кадровими процесами в даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Одним із ключових компонентів змісту сучасної національної політики є формування та розвиток кадрового потенціалу державної служби як стратегічного чинника, який багато в чому визначає успіх реалізації державних стратегій соціально-економічного розвитку України.

Реформи системи державної служби, що наразі проводяться, спрямовані на підвищення ефективності державної влади та муніципального управління і мають переважно два напрями. Один із них стосується зниження матеріальних витрат на утримання державного апарату за допомогою впровадження в систему управління державною службою технологій менеджменту зі сфери бізнесу. Інший пов'язаний з переосмисленням і зміною ставлення державних службовців до суспільства, переводячи його на основу соціального діалогу, партнерства та зміцнення взаємної довіри [4, 34]. Таким чином, наявні підходи допомагають формувати інтегральне уявлення про ресурси та можливості державної служби, поєднуючи в собі як механізми ринкового прагматизму, так і демократизм вимог, що висуваються до державної служби громадянським суспільством.

Потрібно зазначити, що з другої половини XX ст. відбувається бурхливий розвиток теорії людських ресурсів. Поширення отримали три підходи до управління організацією:

- процесний (50–60-ті рр. XX ст.), який розглядає управління не як набір неузгоджених між собою дій, а як єдиний процес впливу на працівників і на організацію в цілому;
- системний підхід (70-ті рр. XX ст.), згідно з яким явища і процеси організації являють собою цілісні системи, що мають інші якості і функції, ніж їх складові елементи. За приклад може слугувати теорія непередбачених ситуацій, коли кожна ситуація, з якою стикається керівник, має власні унікальні властивості, але при цьому може бути схожа з інши-

ми подібними ситуаціями. Керівник має провести аналіз усіх наявних факторів і вибрати найміцніші взаємозв'язки між ними;

- ситуаційний підхід (80-ті рр. XX ст.) передбачає, що стилі, системи, методи і форми управління необхідно варіювати залежно від ситуації, що складається на даний момент.

Тобто вибір методів управління для розв'язання поточної конкретної управлінської проблеми залежить від сформованих умов (ситуації), а також цілей і завдань організації.

У результаті розробки системного, а згодом і ситуаційного підходів з'явилася нова технологія – управління людськими ресурсами, яка була вбудована в систему стратегічного управління і поступово змінила характер кадрової політики організації, ставши більш цілеспрямованою і активною.

В енциклопедичному словнику з державного управління можна знайти таке визначення поняття “людських ресурсів” – найцінніше багатство будь-якого суспільства, процвітання якого можливе лише зі створенням відповідних умов для формування, відтворення та подальшого розвитку і використання цього ресурсу з урахуванням інтересів кожного із суб'єктів державотворення [10, 458].

Поняття “людські ресурси” ширше, ніж поняття “персонал” і “трудові ресурси”, оскільки включає в себе соціокультурні та індивідуально-психологічні характеристики людини [7, 101]. Відмінні риси “людського” від інших видів ресурсів (матеріальних, інформаційних тощо) такі:

- реакція на зовнішні впливи (у даному випадку – управління) у людей не механічна, а емоційно осмислена, оскільки вони наділені інтелектом, а процеси взаємодії між людьми і суб'єктом управління двосторонні;

- завдяки тому, що люди наділені інтелектом, вони здатні до постійного, безперервного розвитку і самовдосконалення, у зв'язку з чим їх можна розглядати як важливе джерело прогресу для суспільства в цілому або підвищення ефективності окремо взятої організації;

- як правило, люди ставлять перед собою цілі та свідомо обирають будь-який вид діяльності (фізичної або розумової, виробничої, творчої тощо).

Ефективне управління людськими ресурсами передбачає зміну цінностей в управлінні кадровим потенціалом з колективних на індивідуалістичні, для досягнення поставленої мети необхідна розробка і реалізація активної кадрової політики державної служби [8, 32].

Крім цього, для ефективного управління людськими ресурсами є потреба в розвиненій, сильній організаційній культурі, що припускає можливість для залучення працівників до прийняття управлінських рішень, відкритість усіх рівнів управління для обговорення проблем, що виникають, і створення атмосфери лояльності та взаємної відповідальності державних службовців. Така технологія базується на значних стратегічних інвестиціях у кадровий потенціал державної служби, забезпечення постійного професійного зростання та підвищення якості праці державних службовців [11, 34].

У самій сутності поняття кадрового потенціалу державної служби закладено багатоаспектність і багаторівневість завдань, що стоять перед державою, щодо його формування та регулювання. У зв'язку з багатоаспектністю цього явища, а також специфікою процесів розвитку досліджень у цій сфері склався великий понятійний апарат.

У науковій літературі, присвяченій питанням управління людськими ресурсами, трапляються такі терміни, як “людський капітал”, “людський потенціал”, “трудовий потенціал”, “кадровий потенціал”.

Говорячи про “потенціал” у широкому сенсі, ми маємо на увазі сукупність засобів і можливостей, здатних до мобілізації та реалізації за визначених умов. Дане визначення стає ключовим для розкриття всіх чотирьох понять.

- Поняття “людський потенціал” містить у собі розумові, психічні й фізичні здібності особистості.

– “Людський капітал” відображає як вроджені таланти і здібності людини, так і набуті нею знання, такі як отримана освіта, професійний досвід тощо. Ключовою характеристикою даного терміна є можливість отримання вигоди від інвестицій у людські ресурси організації.

– “Трудовий потенціал” передбачає загальну здатність до праці як реальних, так і потенційних працівників, а також їх вроджені й набуті характеристики.

– “Кадровий потенціал” являє собою сукупні здібності кадрів підприємства, необхідні для виконання поставлених перед ними завдань, спрямованих на досягнення цілей підприємства.

Ці терміни часто використовуються як синоніми, однак існують деякі межі сфери їхнього застосування. Говорячи про “кадровий потенціал”, як правило, передбачають такі характеристики працівників, як постійність і кваліфікація, тобто реальний і можливий у перспективі рівень професійних знань, умінь, навичок та особистісних якостей постійного кадрового складу організації, а також його здатність ефективно виконувати свої посадові функції, необхідні для успішної реалізації стратегічних цілей і завдань підприємства [3, 62].

Таким чином, безпосередньо під “кадровим потенціалом системи державної служби” слід розуміти сукупну здатність усього наявного кадрового ресурсу державних службовців, що досягається за допомогою професійної освіти, досвіду та інших службових ресурсів і реалізується через їх трудову діяльність, спрямовану на виконання поставлених державою і суспільством цілей і завдань на певному етапі суспільного розвитку.

Поняття “кадровий потенціал” у даному випадку тісно пов’язане з поняттям “людський потенціал” [1, 31] і значною мірою залежить від загального рівня розвитку людського потенціалу країни, оскільки багато характеристик кадрового складу державної служби формуються в суспільстві, наприклад такі, як соціально-психологічні якості службовців, культура, освіта тощо.

Для поняття “кадровий потенціал” характерна багатозначність, а його розвиток являє собою дуже складний процес взаємодії об’єктивних і суб’єктивних факторів.

З позицій соціологічного підходу кадровий потенціал являє собою абсолютно особливе поєднання якостей і можливостей особистості у колективній організації, яке не можна звести до простого набору особистісних характеристик або компетенцій людини в системі управління.

Кадровий потенціал державної служби містить у собі не тільки фактично наявні особистісні якості та професійні знання, вміння та навички державних службовців, але також їх перспективні, не досягнуті чи досі ще не застосовані резерви.

Таким чином, кадровий потенціал державної служби важливо вивчати на таких рівнях: індивідуально-психологічний (на рівні особистості, тобто використаний і невикористаний внутрішній потенціал кожного державного службовця); соціально-психологічний (на рівні колективу); соціально-економічний (на рівні суспільства в цілому та його підструктур) [9, 25].

Відповідно, формування та розвиток кадрового потенціалу державної служби необхідно простежити у трьох основних напрямках: кількісному, пов’язаному зі змінами в кадровому складі в цілому; структурному, за якого зміни, що відбуваються в структурі кадрового потенціалу, пов’язані з оптимізацією співвідношення між різними категоріями державних службовців; якісному, пов’язаному з підвищенням професіоналізації державних службовців, розширенням можливостей кар’єрного зростання, покращанням умов їх праці тощо [5, 21].

Існує також міцний взаємозв’язок кадрового потенціалу державної служби з діяльністю органів державної влади й управління, який, з одного боку, проявляється в безпосередньому впливі на ефективність діяльності державної служби в цілому, оскільки він являє собою її основну рушійну силу, і навпаки, використання явних і прихованих можливостей кадрового потенціалу державних службовців можливе лише в тих об’єктивних межах, які можна визначити безпосередніми функціями та організацією діяльності органів державної влади, зокрема їх кадрового управління.

На індивідуально-психологічному рівні кадровий потенціал державного службовця проявляється в тих функціях, які він виконує як професіонал, роблячи внесок в ефективність діяльності державної служби в міру своїх особистісних якостей, здібностей, професійних знань, навичок, умінь і досвіду.

На соціально-психологічному рівні (на рівні колективу) поняття кадрового потенціалу необхідно розширити і включити в нього не тільки кадровий потенціал кожного державного службовця окремо, але й сукупність спільних можливостей більшої кількості службовців, що проявляється в процесі їх взаємодії між собою в ході реалізації поставлених перед ними цілей і завдань [6, 14].

За співвідношенням кількісних і якісних характеристик, ресурсного компонента й умов реалізації кадрового потенціалу державної служби можна виділити такі його складники:

1. Чисельність і структура державних службовців. Зазначені елементи показують наявний на даний момент штат державних службовців, дають уявлення про його достатність та укомплектованість або доцільність скорочення чи введення нових посад.

2. Рівень компетентності відображає ступінь відповідності державних службовців займаним посадам. Це комплексна характеристика, яка містить: рівень освіти та професійної підготовки, відповідність вказаних показників займаним посадам, стаж державної служби, фізичні (вік, здоров'я) і особистісні (порядність, активність тощо) якості службовців.

3. Кваліфікаційний рівень дає змогу говорити про необхідність проведення поточних оцінних заходів, атестації та підсумкової оцінки, організації додаткового навчання або підвищення кваліфікації державних службовців за напрямом, обраним відповідно до займаної посади та кваліфікаційних вимог.

4. Інноваційна та творча активність державних службовців у своїй професійній діяльності являє собою один із важливих якісних показників кадрового потенціалу, оскільки сприяє розвитку і вдосконаленню всієї державної служби в цілому.

5. Витрати на персонал як одна з економічних характеристик кадрового потенціалу зачіпає такі питання, як витрати на оплату праці, підвищення кваліфікації, навчання службовців, їх соціальне забезпечення тощо. При цьому витрати на розвиток кадрів державної служби є свого роду інвестиціями в подальше підвищення продуктивності й поліпшення якості праці як кожного державного службовця окремо або й самої державної служби в цілому, так і, враховуючи специфіку державної служби, соціально-економічний добробут всієї країни.

Формування та розвиток кадрового потенціалу є важливою складовою частиною підвищення ефективності роботи органів державного управління і являє собою динамічний процес, якому властиві постійні зміни.

На процес формування і розвитку кадрового потенціалу державної служби впливають безліч внутрішніх і зовнішніх факторів, що відображають як внутрішні процеси перетворень, що відбуваються в самій системі державної служби в ході її реформування і розвитку, так і вплив зовнішнього соціально-економічного середовища, від якого залежить якість поповнюваних людських ресурсів.

До зовнішніх факторів, які впливають також на відтворення кадрів, можна зарахувати такі: соціально-економічний розвиток суспільства; економічні, соціокультурні, соціально-демографічні, міграційні процеси, що відбуваються в країні; специфіку сфери державного управління; стан державної системи вищої професійної освіти; рівень престижу державної служби у суспільстві тощо.

Серед внутрішніх факторів формування кадрового потенціалу державної служби можна виділити: державну кадрову політику у сфері залучення, добору і розстановки кадрів, формування та розвитку кадрового резерву, безперервної професійної освіти, оцінки і мотивації державних службовців тощо; трансформаційні процеси, що відбуваються в соціально-професійній структурі кадрового складу державної служби у результаті її реформування; фінансові, ресурсні, організаційні та інші можливості органів державної влади; духовно-

моральні та культурні цінності державних службовців; баланс інтересів державних службовців з інтересами і потребами суспільного розвитку та ін.

На сучасному етапі реформування державної цивільної служби проблема формування її кадрового потенціалу, який відповідає сучасним вимогам до професійних і особистих якостей державних службовців, залишається актуальною і потребує подальшої наукової розробки підходів до її розв'язання.

При цьому важливо, щоб серед основних принципів реформування державної цивільної служби зберігався принцип соціальної та професійної затребуваності її кадрового потенціалу [2, 31]. Тобто розробка і впровадження змін у діяльність державної служби мають відповідати тій сукупності очікувань і вимог, які суспільство висуває до представників державної влади.

Можна говорити про відповідність кадрового потенціалу державної служби принципам соціальної та професійної затребуваності, якщо він володіє сукупним набором якостей і можливостей, що забезпечують його як суб'єкта управління орієнтацією на проблеми об'єктів управління, а також прагненням до збереження та розвитку соціально-професійного потенціалу кожного державного службовця [12, 61].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Виконання поставлених завдань щодо формування і розвитку кадрового потенціалу державної служби передбачає застосування дослідницького підходу до оцінки поточного стану кадрового потенціалу державної служби, тобто проведення соціально-статистичних досліджень, а також управлінського підходу для розробки стратегій його розвитку із застосуванням сучасних соціальних технологій.

Розробляючи пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності управління кадровими процесами у сфері формування і регулювання кадрового потенціалу державної служби за допомогою сучасних соціальних технологій, необхідно насамперед провести аналіз наявної практики, виділити проблемні зони й обґрунтувати внесення потрібних змін та їх технологічного забезпечення.

Дослідження кадрового потенціалу державної служби, а також функціональних і структурних особливостей його формування і регулювання слід почати з аналізу глибини проблеми в контексті розвитку державної служби. Даний аналіз має включати загальну діагностику та оцінку поточного стану кадрового потенціалу державної служби, а також розгляд наявних на даний момент проблем для подальшого опрацювання стратегії його розвитку.

Список використаних джерел:

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 342 с.
3. Гриньова В. М. Управління кадровим потенціалом підприємства : монографія / В. М. Гриньова, Г. І. Писаревська. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 228 с.
4. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський. – К. : НАДУ, 2016. – 296 с.
5. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія / Т. Є. Кагановська. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
6. Курасова Є. Престиж державних службовців: сутність та особливості / Є. Курасова // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 3 (34). – С. 41–49.

7. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
8. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації : монографія / М. І. Пірен. – К. : Талком, 2014. – 252 с.
9. Ярмистий М. Актуальні питання професійної компетентності службовців місцевих державних адміністрацій / М. Ярмистий // Вісн. держ. служби України. – 2013. – № 4. – С. 28–32.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Олуйко В. М. Кадрові процеси у державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : монографія / В. М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
12. Михайлишин Л. Р. Професійні деформації державних службовців [Електронний ресурс] / Л. Р. Михайлишин // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_9



УДК 351.713:342.34

О. О. Лесников, аспірант Дніпропетровського
Регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ

Досліджено стан та перспективи імплементації інструменту е-демократії в контексті реформи публічної адміністрації як засобу залучення громадян до участі у державотворенні та прийнятті рішень. Вивчено думку Реанімаційного пакету реформ та визначено пріоритетні цілі впровадження е-демократії та з'ясовано основні проблеми, пов'язані з її впровадженням в Україні.

Ключові слова: електронна демократія; реформа публічної адміністрації; Реанімаційний пакет реформ; електронні інструменти.

A public demand for efficient and transparent institutions of executive power and local self-government is raising the crucial issue of proper governance.

The article examines top priority goals (citizens' participation in state-building and decision-making through electronic tools; formation of an e-democracy policy with the participation of the public, authorities and the real economy sector), the state of implementation of e-democracy in Ukraine and the opinion of the Reanimation Package of Reforms Coalition. The main issues associated with the implementation of the e-democracy in Ukraine have been identified, e.g. the lack of legally established opportunities; legislative and executive introduction of new e-democracy tools; the lack of strategic and tactical support for the implementation of e-democracy and e-governance; implementation of e-governance and e-democracy policies – both at the national and local levels; a low level of responsibility for the non-compliance with the laws that regulate democratic processes in a digital form; a low level of the public awareness about e-democracy in general and digital tools available in Ukraine. The prospects of the e-democracy tool as a means of involving citizens in state-building and public decision-making are also determined.

Key words: e-democracy; public administration reform; Reanimation Package of Reforms; electronic tools.

© О. О. Лесников, 2017

Постановка проблеми. Реформування публічної адміністрації є відповіддю на суспільний запит щодо дієвої системи державного управління як важливого чинника сталого розвитку країни та її конкурентоспроможності. Суспільне замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, а відтак і на належне урядування є тим викликом, який прискорює реформи та залучення громадянського суспільства до державотворення та прийняття державних рішень.

Одним із дієвих електронних інструментів активного та демократичного залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті, зокрема й у реформі публічної адміністрації, слід визнати електронну демократію (далі – е-демократія), тому що саме вона надає “громадськості можливості для корисних дискусій та участі в демократичному процесі”, в політичному житті в цілому, сприяє забезпеченню прозорості, підзвітності, сприйнятливості, доступності тощо (ЮНЕСКО, 2011) [1, 51].

На нашу думку, е-демократія, змінюючи сутність і структуру публічних комунікацій, надає змогу громадськості не тільки впливати на проведення комплексних реформ, але й брати участь у формуванні державної політики у різних сферах, наближати країну до європейських стандартів належного публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Передусім слід визнати активність громадського сектора у дослідженні стану імплементації реформ, а тим самим і у вивченні питання е-демократії як складника соціально-політичних реформ. Так, слід відмітити актуальні аналітичні матеріали щодо стану впровадження реформ в Україні, підготовлені експертами української коаліції громадських організацій “Реанімаційний Пакет Реформ” [2; 7], фонду “Демократичні ініціативи” [3], Національної ради реформ [4] тощо.

Увагу міжнародних організацій (Рада Європи [5], ЮНЕСКО [6], ООН [7]), колективів та окремих науковців (В. І. Гурковський, Т. В. Джига, С. В. Дзюба, І. Б. Жилиєв, О. В. Загвойський, О. Б. Кукарін, А. І. Семенченко, С. А. Чукут, Н. М. Chen, S. S. Dawes, W. Huang та ін.) зосереджено на термінологічних питаннях (“електронна демократія”, “теледемократія”, “цифрова демократія”), взаємозв’язку загальної теорії демократії та концепції е-демократії, питаннях розробки й упровадження міжнародно-правових стандартів, спрямованих на розбудову системи е-демократії, подолання “цифрової нерівності”, забезпечення вільного доступу до інформації. А втім, у наукових працях цілеспрямовано питанню вивчення електронної демократії в контексті реформи публічної адміністрації приділялося недостатньо уваги.

Мета статті – дослідження стану та перспектив імплементації інструменту е-демократії як засобу залучення громадян до участі у державотворенні та прийнятті рішень.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на існуючі різні думки та підходи до трактування категорії “е-демократія”, в нашому дослідженні за Радою Європи під цим поняттям будемо розуміти “використання ІКТ урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичних процесів на місцях, в регіонах, на національному або міжнародному рівнях з метою розширення участі громадян в процесах прийняття державних рішень” [1, 55].

Суттєвим аргументом за активне впровадження й просування е-демократії слід визнати показники Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (2015–2016) [8]: “Україна посідає 130-те місце (серед 144 країн) у категорії “ефективність уряду”, 103-тє місце в категорії “прозорість формування державної політики” та 115-тє місце в категорії “тягар державного регулювання” [9, 27]. Саме тому підвищення якості публічного управління та надання державних послуг було визнано одним із семи стратегічних пріоритетів України (План пріоритетних дій Уряду на 2016 р.) [9, 26; 10].

На основні причини такого рейтингу та проблеми, що гальмують не лише реформу публічної адміністрації, але й інші ключові реформи в Україні, через некомпетентність та інституційну неспроможність органів виконавчої влади міжнародні та вітчизняні експерти акцентують свою увагу останні три роки [9, 27–28]. Але все ж, зосередимо увагу на проблемах, які розв’язує реформа публічної адміністрації, котрі пов’язані з е-демократією.

По-перше, слід відзначити значну аналітичну роботу щодо стану реформ в Україні, проведenu коаліцією громадських організацій “Реанімаційний пакет реформ”.

Аналіз, проведений експертами Реанімаційного пакету реформ, дав змогу виокремити такі основні проблеми, пов’язані з впровадженням е-демократії:

- *брак законодавчо закріплених можливостей* (низка законів України, що містять положення про електронні форми громадської участі, зокрема “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про відкритість використання публічних коштів” тощо, але жодна з електронних форм взаємодії громадськості з владою (ні електронна демократія, ні електронне врядування (далі – е-врядування) не прописані у Конституції України;

- *законодавче та виконавче запровадження нових інструментів е-демократії* (зокрема, консультації, громадські обговорення, громадські ради онлайн, електронне голосування, електронні вибори, електронні плебісцити, надання повноважень та відсторонення посадових осіб онлайн). Слід законодавчо на найвищому рівні закріпити співмірність офлайн та онлайн форм (щодо запитів, звітності тощо); законодавчо закріпити право на використання Інтернету, право на автономність в Інтернеті та право на свободу електронної інформації (для забезпечення легітимності та реальної дії електронного врядування та е-демократії);

- *відсутність стратегічного та тактичного супроводу імплементації е-демократії та е-врядування* (на *стратегічному* рівні: брак Дорожньої карти, Плану дій із впровадження е-демократії із зазначенням конкретних цілей, строків, відповідальних осіб, виділеного фінансування; на *тактичному* рівні: “недостатньо налагоджена взаємодія представників громадянського суспільства із представниками влади заради досягнення розуміння важливості та форматів двосторонньої та рівноправної взаємодії з громадськістю онлайн” [2, 65]);

- *втілення заходів щодо е-демократії та е-врядування* як на національному, так і на місцевому рівнях;

- *низький рівень відповідальності за невиконання законів*, які регулюють демократичні процеси у цифровому форматі;

- *низький рівень обізнаності громадян щодо цифрової демократії взагалі та наявних в Україні інструментів* [2, 7].

Так, за даними опитувань Київського міжнародного інституту соціології (KMIS: www.kiis.com.ua), станом на лютий–березень 2015 р. 79 % дорослого населення України ніколи не чули термін “е-демократія”, лише 19 % використовують ІКТ для взаємодії з урядом [2, 65]. Дані Центру Разумкова станом на листопад 2015 р. підтверджують вищенаведену інформацію: 73 % дорослих громадян не знають про існування сервісу е-петицій, а “серед тих, хто знає, 65 % підтримують цей сервіс, 32 % вважають е-петиції нагодою діалогу між громадянами та владою, а 20 % вбачають їх інструментами прямої демократії” [2, 65].

Ми поділяємо думку науковців (І. Б. Жилияєв, С. В. Дзюба, С. К. Полумієнко, І. А. Руба, А. І. Семенченко), що ключова характеристика е-демократії полягає у зміні форми і ступеню залучення громадян до прийняття політичних рішень [1, 54].

Впровадження е-демократії веде до появи більш колективних форм прийняття рішень і демократії шляхом впровадження нових інструментів, а саме: е-ініціатива, е-консультації, е-голосування, е-звернення, е-референдум, е-вибори, е-підрахунок голосів, е-агітація тощо; забезпечує новий рівень підтримки і посилення демократичної участі у політичних процесах, зокрема шляхом залучення інститутів громадянського суспільства та громадян до участі у виборчих процесах, до складання й обговорення концепцій і стратегій розвитку (обласних, муніципальних), формальних і неформальних програм дій, до формування і прийняття суспільних рішень тощо.

У ході дослідження з’ясовано, що е-демократія, як і демократія, стосується багатьох різних зацікавлених сторін і вимагає їхньої співпраці. Серед основних стейкхолдерів слід

назвати держави, державні органи та їх представників, політичні партії, інститути громадянського суспільства, засоби масової інформації, ділові кола, громадян тощо.

Нові електронні ЗМІ та постачальники електронних послуг створюють матеріально-технічну й комунікаційну платформу для реалізації е-демократії, забезпечуючи участь громадян у публічних дебатах, обміні інформацією, висловленні власної позиції, діалозі, дискусії тощо. Отже, е-демократія уможливорює більш активну участь громадян, зокрема і з обмеженими можливостями, в політичному житті: участь і створення відкритих публічних майданчиків, проведення соціологічних опитувань, оприлюднення своєї позиції, даних моніторингу й оцінювання та інше.

Крім того, е-демократія має значний потенціал для обмеження ступеня виключення громадян з політичних процесів, спроможна надати громадянам не лише інструмент “голосу” (як бути почутим), але й відкрити канали інформування та підзвітності, прозорості, забезпечити більш ефективне розуміння демократичної системи і вищий рівень залучення до політичного життя.

Отже, вищенаведе свідчить про потребу в широкій та активній просвітницькій кампанії як щодо концепції е-демократії взагалі, так й інструментів е-демократії та е-врядування.

Узагальнюючи, зазначимо пріоритетні цілі впровадження е-демократії, а саме:

1) е-демократія в дії – участь громадян у державотворенні та прийнятті рішень за допомогою електронних інструментів (“законодавчо врегулювати використання електронних довірчих послуг, зокрема електронної ідентифікації, інтероперабельності даних, кібербезпеки; законодавчо забезпечити можливість участі громадян в управлінні державними та місцевими справами (електронні консультації); унормувати і розпочати роботу уніфікованої системи надання електронних публічних послуг; продовжити впровадження електронних петицій, електронних громадських слухань, електронних консультацій та ініціатив “smart city”; розробити онлайн-платформу для розвитку взаємодії C2C, C2G, C2B2G та розпочати її роботу” [2, 66]);

2) формування політики з питань е-демократії за участі громадськості, органів влади та реального сектора економіки (“утворити Національну раду з е-демократії за участі представників виконавчої та законодавчої влади, громадянського суспільства та приватного сектора; розробити і затвердити Національну стратегію залучення громадян до розвитку електронної демократії в Україні та трирічний план дій на її виконання; завершити втілення зобов’язань Плану дій у рамках ініціатив Open Government Partnership та Open Parliament” [2, 66]).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, у статті з’ясовано стан імплементації е-демократії в Україні та її пріоритетні цілі (участь громадян у державотворенні та прийнятті рішень за допомогою електронних інструментів; формування політики з питань е-демократії за участі громадськості, органів влади та реального сектора економіки). Реанімаційний пакет реформ уможливив бачення основних проблем, пов’язаних із впровадженням е-демократії в Україні (брак законодавчо закріплених можливостей; законодавче та виконавче запровадження нових інструментів е-демократії; відсутність стратегічного та тактичного супроводу імплементації е-демократії та е-врядування; втілення політики щодо е-демократії та е-врядування як на національному, так і на місцевому рівнях; низький рівень відповідальності за невиконання законів, які регулюють демократичні процеси у цифровому форматі; низький рівень обізнаності громадян щодо цифрової демократії взагалі та наявних в Україні інструментів). Перспективи інструменту е-демократії полягають у його використанні як засобу залучення громадян до участі у державотворенні та прийнятті державних рішень. Визнано, що це потребує широкої та активної просвітницької кампанії як щодо концепції е-демократії взагалі, так й інструментів е-демократії та е-врядування. Перспективи подальших досліджень вбачаємо у розробці нових форм і засобів просвітницької роботи, адекватних інформаційному суспільству.

Список використаних джерел:

1. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій / І. Б. Жилияєв, С. В. Дзюба, С. К. Полумієнко та ін. ; за заг. ред. А. І. Семенченко. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2012. – 264 с.
2. Дорожня карта реформ (вересень 2016 – грудень 2017 рр.) / за ред. В. В. Міського. – К., 2016. – 72 с.
3. Експерти про реформи – Фонд “Демократичні ініціативи” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/article/eksperti-pro-reformi>
4. Моніторинг прогресу реформ 2016 – Національна рада реформ” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf
5. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy, Council of Europe, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf
6. Кодекс етики для інформаційного общества, предложенный Межправительственным советом программы “Информация для всех” ЮНЕСКО 10.10.2011 г.
7. United Nations e-Government Survey 2008 [Електронний ресурс] / Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН. – 2008. – 224 с. – Режим доступу : http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf
8. The Global Competitiveness Index 2015–2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://widgets.weforum.org/global-competitiveness-report-2015>
9. Реформи під мікроскопом (станом на квітень 2017 р.) / за ред. В. В. Міського. – К. : Софія-А. – 2017. – 132 с.
10. План пріоритетних дій Уряду на 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article&art_id=249106523



УДК 35.081

О. О. Марценюк, кандидат наук з державного управління, керівник навчально-наукового центру Університету митної справи та фінансів

ІНВАРІАНТНА СТРУКТУРА КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Обґрунтовано теоретико-методологічні засади виокремлення інваріантної структури компетентності державного службовця як суб'єкта професійної діяльності.

Ключові слова: компетентність; державний службовець; професійна діяльність; інваріантна структура компетентності.

The concept of competency has achieved prominence because it is related to performance, both individual and organizational. Competencies are factors contributing to high levels of individual performance, and therefore, organizational effectiveness. Given the rapid and constant changes in the work environment, organizational effectiveness is linked to the ability to develop and apply new knowledge and behaviour. This requires staff to be able to be goal-directed, adaptable and flexible. It requires staff to continually up-date their professional, technical and personal skills.

Non-variant competence structure of the civil servant as a subject of the professional activity consists of the instrumental, motivational, value-meaningful, self-regulation components.

© **О. О. Марценюк, 2017**

Competency models are more likely to be used for training and development applications than for human resource decision-making applications, such as selection and performance appraisal. The use of competency models for performance management is not advised in the literature. One argument is that the level of rigour and documentation underlying most competency models would not stand up under a legal challenge. A second argument is that although competency underpins superior performance, measuring performance is not the same as measuring competency. In measuring performance against the competency model, the degree to which the employee demonstrates the competency on the job is assessed. Employees must possess the competency in order to perform the job well, but simply having the competency does not necessarily translate into superior performance. Many factors affect performance, not only competency.

Key words: competence; civil servant; professional activity; non-variant competence structure.

Постановка проблеми. Україна перебуває на етапі становлення як розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності та культури. На цьому етапі розвитку державна влада створює державно-управлінський апарат нового типу, здатний працювати в сучасних і майбутніх соціально-політичних та економічних умовах. Це потребує вжиття адекватних заходів щодо забезпечення кількісного і якісного складу високопрофесійного і компетентного персоналу державної служби. Соціальна значущість вирішення цього питання полягає в досягненні взаємозалежності якості персоналу державної служби та якості управління сферою суспільного життя, практична – в ефективному використанні кадрового потенціалу держави. Для вирішення цього питання доречним є запровадження в адміністративну практику державної служби передових методик щодо роботи з кадровим потенціалом.

Загалом управління досить специфічна сфера людської діяльності. Тому його ефективність залежить як від індивідуальних особливостей управлінця, так і від його знань, умінь і навичок. Зазначені властивості управлінця поєднують поняття “компетентність”, що є базовою характеристикою індивіда, яка пов’язана з критеріями ефективної, успішної дії у професійних ситуаціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз наукової літератури, питання компетентності державних службовців у державно-управлінській літературі досліджуються досить давно. Слід згадати праці таких учених, як Т. Е. Василевська, Н. Т. Гончарук, Т. К. Гречко, Н. А. Липовська, В. І. Луговий, О. Ф. Мельников, В. М. Олуйко, Л. А. Пашко, Т. І. Пахомова, Л. І. Плаксіє, А. Б. Почтов’юк, М. І. Рудакевич, С. М. Серьогін, А. С. Сіцинський, С. К. Хаджирадєва, І. В. Шпекторенко та ін.

Незважаючи на наукові розробки вчених, практика свідчить, що компетентнісний підхід майже не застосовується у професійній діяльності державних службовців, хоча до структури органів влади введено підрозділи з управління персоналом [1], а загальні положення компетентнісної моделі можна виокремити лише у Законі України “Про державну службу” [1].

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад виокремлення інваріантної структури компетентності державного службовця як суб’єкта професійної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Формування професійної компетентності фахівця – багатогаспектна проблема, що має актуальне значення.

Узагальнюючи ознаки, які були виокремлені у державноуправлінському дискурсі під час розгляду поняття компетентності, можна говорити про таке. Сутністю поняття компетентності є здатність, тобто це характеристика особистості. Ця характеристика виникає внаслідок отримання знань, умінь, навичок, досвіду, що, своєю чергою, наповнює зміст цього поняття. Крім того, суттєвим є вплив такого складника, як властивості особистості, що необхідні для реалізації завдань професійної діяльності.

У теоретичному сенсі подібне розуміння компетентності є досить послідовним і логічним. З огляду на практичне засвоєння компетентність існує у сфері конкретної діяльності. Вона має свої передумови, до яких належать характеристики людини, такі як цінності, переконання, установки, здібності, мотиви, різноманітний досвід участі в соціальному житті; зміст поняття залежить від конкретного виду діяльності: від тих завдань, які виконуються в цій діяльності, від ситуацій, що виникають, від їх напруженості, динамізму, можливості керувати ними. Компетентність виявляється в конкретних результатах даної діяльності: зовнішні результати, пов'язані з якістю вирішення тих або інших ситуацій, і внутрішні результати суб'єкта діяльності – його задоволеність цим результатом.

Компетентність припускає інтелектуальну відповідність тим завданням, які виконуються в межах даної діяльності. Ця професійно-особистісна характеристика виявляється у здатності людини усвідомлювати та контролювати свою соціальну поведінку, розуміти поведінку інших, психологічні механізми виникнення того або іншого емоційного стану, володіти механізмами саморегуляції, необхідної для успішного виконання даної діяльності, у здатності бачити соціально-психологічні проблеми у своїй діяльності, в умінні їх формулювати та знаходити адекватні шляхи їх подолання.

Когнітивний аспект компетентності виявляється внаслідок особливої активності особистості під впливом потреб, мотивів, реактивних тенденцій; він містить у собі значення предмета для особистості та подається у сприйнятті, уявленні, переконаннях, очікуваннях, сценаріях, планах. Це явище виявляється в поведінці особистості. Його передумовою є потреби, мотиви, переконання тощо.

Для розуміння компетентності науковці звертаються до таких явищ, як соціальний інтелект і психологічна зрілість. Логічно припустити, що поняття “соціальний інтелект” походить від більш загального поняття “інтелект”. У зв'язку з цим зазначимо, що нині існує величезна кількість робіт з різноманітними дефініціями інтелекту: здатність до навчання; здатність до абстрактного мислення; здатність до адаптації. Проте загальноприйнятого задовільного визначення інтелекту дотепер немає. Отже, окреслено функції соціального інтелекту: забезпечення адекватності, адаптивності в мінливих умовах, формування програм і планів успішної взаємодії в тактичному і стратегічному напрямках, виконання поточних завдань, планування міжособистісних подій та прогнозування їх розвитку, мотиваційна функція, саморозвиток, самопізнання, самонавчання. Інтегральною функцією соціального інтелекту вважається формування довгострокових, тривалих взаємин з перспективою розвитку і позитивного взаємовпливу на основі усвідомлення рівня та характеру взаємин.

Можемо говорити про те, що соціальний інтелект – це індивідуальні задатки, здібності, властивості, які полегшують виникнення в особистому досвіді умінь і навичок соціальних дій і контактів. Відмітною характеристикою й ознакою особистості з високим рівнем соціального інтелекту є достатня соціальна компетентність у всіх її аспектах.

Іншими словами, соціальний інтелект є підґрунтям компетентності. Ці поняття поєднують те, що вони:

- забезпечують можливість адекватно й оптимально адаптуватися в умовах соціальних змін;
- забезпечують правильну оцінку ситуації, прийняття і виконання безпомилкових рішень;
- мають кількісні характеристики, рівні, підлягають виміру.

Соціальний інтелект об'єднує і регулює пізнавальні процеси, що пов'язані з відображенням соціальних. До процесів, що його утворюють, належать соціальна сенситивність, соціальна перцепція, соціальне мислення. Його важливість зумовлена забезпеченням розуміння вчинків та дій людей, розуміння мовної продукції людини, а також її невербальних реакцій.

Для нас актуальним є підхід Д. І. Дзвінчука [2], який зазначає, що ядро інтелекту – це здатність людини виділити в ситуації суттєві властивості і привести свою поведінку у від-

повідність з ними, що зводиться до двох компонентів інтелекту: здатності пізнавати навколишній світ і спроможності регулювати поведінку на основі цього пізнання. До найважливіших характеристик інтелекту науковець зараховує глибину, критичність, гнучкість, широту розуму, швидкість, оригінальність, допитливість.

Результати дослідження соціального інтелекту дають змогу припустити, що однією з передумов формування компетентності є інтелектуальний компонент – інтелектуальний потенціал особистості.

Поняття соціально-психологічної зрілості дозволило розширити розуміння компетентності. З одного боку, зрілість – більш широка характеристика особистості, вона припускає розгляд людини в цілісному контексті життя, суспільства, усієї системи зв'язків і стосунків. З іншого боку, реалізуючись у конкретних сферах життєдіяльності, будь-який ступінь зрілості виявляється у будь-якому рівні соціально-психологічної компетентності. Зокрема, коли йдеться про професійну діяльність, то компетентність безпосередньо визначається ступенем соціально-психологічної зрілості особистості. Таким чином, логічно припустити, що критерії соціально-психологічної зрілості можуть бути використані як критерії компетентності. Таке уявлення про феномен соціально-психологічної зрілості дає змогу припустити, що до структури компетентності належать:

- інтелектуальний потенціал;
- компонент, пов'язаний з процесами саморегуляції;
- вольовий потенціал;
- компонент, який відображає особливості спілкування особистості;
- комунікативний потенціал.

Сутність компетентності розкривається не тільки через характеристики особистості. Її особливості визначають умови здійснення професійної діяльності державного службовця. У зв'язку з цим значущість набувають засоби і особливості включення суб'єктів у виконання функціональних обов'язків.

Розглядаючи державну службу як професійну діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [1], ми дійшли висновку про те, що характеристика сутності діяльності державного службовця встановлюється з використанням організаційно-юридичної термінології (управляє, здійснює, розробляє, аналізує, виконує, забезпечує, підготовлює, контролює, реалізовує тощо). Проте йдеться про уміння та знання з організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій, що передбачають спроможність створювати та запроваджувати механізми нормативно-правового, матеріально-технічного, фінансового, маркетингового, управлінського та інших видів забезпечення функціонування підвідомчих структур.

Нині вимоги до професійно-кваліфікаційних характеристик державних службовців установлює Закон України "Про державну службу" [1]. Але сучасність потребує від державного службовця володіння громадянськими, лідерськими компетентностями, що дасть можливість моделювати типи поведінки, які мають наслідувати працівники, чітко реагувати на невідповідне поведіння та врегульовувати конфлікти. Не менш важливою є практика спілкування. Має бути гарантовано існування двостороннього обміну інформацією: такі засоби, як регулярні наради, збори колективу повинні використовуватись не лише для інформування державних службовців про організаційні питання, але й для консультування зі службовцями з цих питань, з'ясування позиції та отримання пропозицій від державних службовців, тобто уточнення їхнього внеску в процес прийняття рішень, що впливають на них. Завдяки добре налагодженій комунікації в організації працівники розуміють, що від них очікується, та мають регулярний зворотний зв'язок щодо результатів своєї роботи (знають, як і чому саме так оцінюється їхня діяльність, що необхідно покращити тощо).

Таким чином, аналіз теоретичних проблем дослідження, пов'язаних із вивченням компетентності, а також експериментальні дослідження професора Н. А. Липовської, результатами яких є професіограми керівних посад органів державної влади [3], дають можливість конкретизувати це поняття, виокремивши інваріантну структуру компетентності суб'єкта професійної діяльності.

Отже, можна припустити, що інваріантна структура компетентності суб'єкта професійної діяльності складається з таких компонентів: мотиваційного, інструментального, ціннісно-змістовного, індивідуально-психологічного і конативного.

Інструментальна основа компетентності – це знання, уміння і навички, що дають змогу професійно діяти в рамках компетенції конкретної посади.

Мотиваційна основа – це один з ключових факторів компетентності, якщо розглядати мотив як рушійну силу діяльності, стійку потребу досягнення результату в роботі, як прагнення зробити щось швидко та якісно, досягти певного рівня у будь-якій справі [4].

Важливим фактором компетентності є спрямованість особистості, її ціннісно-змістова основа. Зазначимо, що для різних підходів щодо вивчення особистості властива своєрідність у розумінні сутності й структури спрямованості. Часто спрямованість ототожнюється з усією мотиваційною сферою особистості, тоді її структура містить потреби, установки, інтереси, ідеали. Іноді вона зводиться до окремих мотиваційних факторів: ставлення, установка, соціальна установка та ін. Спрямованість у різних концепціях розглядається по-різному:

- “динамічна тенденція”;
- “смыслотворный мотив”;
- “доминирующее отношение”;
- “основная жизненная направленность”;
- “динамичная организация внутренних сил личности” [5].

Однак у всіх підходах можна виділити загальне: спрямованість – основна, системовірна, інтегративна властивість особистості, яка формується в результаті ієрархізації мотиваційної структури особистості та обумовлює вибірковість її поведінки й орієнтацію діяльності на досягнення життєво важливих цілей.

У модель компетентності, як інтегральної якості особистості, можуть бути включені здібності людини, що становлять індивідуально-психологічну основу компетентності і визначають ефективність і результативність виконання професійної діяльності.

Саморегуляція суб'єкта діяльності, механізми реалізації знань, умінь, здібностей, цінностей і мотивів його діяльності становлять конативну основу компетентності.

Які ж переваги надає інваріантна структура компетентності? По-перше, вона передбачає системний підхід: це не набір тимчасових, слабо корелюючих між собою вимог до суб'єкта професійної діяльності для зайняття певної посади. Це загальні вимоги до управління, конкретизовані залежно від того управлінського рівня, на якому він перебуває. По-друге, інваріантна структура компетентності містить характеристики поведінки, що необхідні для ефективного виконання своїх професійних обов'язків. Це, своєю чергою, дає можливість чіткіше окреслити кожний із структурних рівнів державної служби за обсягом відповідальності та повноважень; покращити ефективність роботи на кожному структурному рівні; сформулювати конкретний орієнтир для кожного державного службовця у власному розвитку шляхом створення свого професійного образу – планування кар'єри.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Основною перспективою подальших розвідок щодо інваріантної структури компетентності є експериментальне дослідження запропонованих нами теоретичних доробок. З

отриманням позитивного результату інваріантна структура компетентності може бути основою для розробки компетентнісних профілей (моделей) для конкретних посад у державній службі, а їх використання – підставою для якісних змін з упровадженням кадрових технологій. Так у конкурсному відборі вони можуть стати базовими схемами, корисними для ідентифікації технік відбору, надавати інформацію, необхідну для проведення структурованого інтерв'ю, співбесіди, що дало б змогу встановити, наскільки кандидати відповідають вимогам роботи на державній службі. Під час проведення оцінювання кадрів компетентнісні профілі (моделі), як базові схеми, можуть слугувати критерієм для оцінки кадрів. Щодо професійного навчання і підвищення кваліфікації, які передбачає професійний розвиток державних службовців, то компетентнісні профілі (моделі) давали б змогу більш об'єктивно оцінити потребу у навчанні, а також давали б можливість запровадити спеціальні програми з розвитку компетентностей, необхідних для ефективної роботи державного службовця.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу [Електронний ресурс]: Закон України від 15.12.2015 р. № 889-19. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Психологія управління : навчальний посібник / Дзвінчук Д. І. [та ін.]. – К., 2013. – 293 с.
3. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком Державної митної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Н. А. Липовська. – К., 2007. – 36 с.
4. Gollwitzer P. M. The psychology of action / P. M. Gollwitzer, J. A. Bargh // Linking cognition and motivation to behavior. – N.-Y. : Guilford Press. – 2012. – 315 с.
5. Хьел Л. Теории личности / Л. Хьел, Д. Зиглер. – СПб. : Питер, 2013. – 607 с.

А. М. Гаврилюк, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри міжнародного туризму Київського національного університету культури і мистецтв

**КРОЛЕВЕЦЬКЕ ПЕРЕБОРНЕ ТКАЦТВО – ЕЛЕМЕНТ НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ
КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: СИНЕРГЕТИЧНА ВЗАЄМОДІЯ
ВЛАДНИХ СТРУКТУР В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Здійснено короткий огляд унікальності кролевецького переборного ткацтва (кролевецьких тканих рушників) як елемента Національного переліку нематеріальної культурної спадщини України. Проведено теоретичний аналіз джерельної бази за тематикою дослідження. Охарактеризовано діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують імплементацію Конвенції ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини в межах Кролевецького району Сумської області та виявлено спектр проблем, пов'язаних з відсутністю системної взаємодії органів місцевого управління в умовах децентралізації.

Ключові слова: нематеріальна культурна спадщина; локальна ідентичність; децентралізація; кролевецькі ткани рушники; кролевецьке переборне ткацтво; органи районної влади; органи місцевого самоврядування; об'єднана територіальна громада.

The article gives a brief overview of the uniqueness of Krolevetsky overweight weaving (Krolevets woven towels) as an element of the National List of the Intangible Cultural Heritage of Ukraine. A theoretical analysis of the source base on the subject of the research was conducted. The activities of executive bodies and local self-government bodies that ensure the implementation of the UNESCO Convention on the Protection of the Intangible Cultural Heritage within the Krolevets District of the Sumy Region have been characterized and a range of problems related to the lack of systemic interaction of local government in the context of decentralization has been identified. The peculiarities of the formation of local identity of the local population of Crolevice through the prism of the study of the unique characteristics of the Krolevetsky cross-weaving (Krolevets woven towels) on the basis of wide educational and educational activities, territorial branding, public-private partnership are presented. The practical tools for forming the local identity of the local community in the process of synergic interaction between the authorities of the rayon are developed. The proposed project approach to the use of tasks as a factor of territorial consolidation, economic, social, cultural activity of inhabitants of Krolevečchina is proposed.

Taking into account the foregoing, the proposed practical toolkit can serve as the basis for developing a strategy for the formation of the local identity of Krolevetschina through the prism of popularization of the uniqueness of the cross-country over-weaving. Guided by the Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" on the territory of the rayon, it is possible to implement a joint project as a set of measures aimed at socio-economic, cultural development of the territory, which will be carried out by local self-government bodies and co-operation actors.

Key words: intangible cultural heritage; local identity; decentralization; Krolevets woven towels; Krolevets cutting fabrics; district authorities; local self-government bodies; united territorial community.

© А. М. Гаврилюк, 2017

*Що справді необхідно, так це участь громади в процесі (інвентаризації)...
Якщо внесення (до переліку) відбувається без діалогу з громадою..., то навряд
чи вона буде зацікавлена в збереженні культурних пам'яток... [1, 10]
Лундрес Фонсека*

Постановка проблеми. У жовтні 2003 р. Організація Об'єднаних Націй із питань науки, освіти, культури ЮНЕСКО прийняла Міжнародну Конвенцію про охорону нематеріальної культурної спадщини (далі – Конвенція) як результат реагування на загрозливий вплив процесів глобалізації на наявні ресурси нематеріальної культурної спадщини. До прийняття документа міжнародного права долучилася й Україна як повноправний член організації.

Однак усвідомлення важливості визнання і ратифікації Конвенції в Українській державі відбулося лише через 5 років (2008 р.), визначивши Український центр культурних досліджень Міністерства культури України компетентним органом, відповідальним за реалізацію його положень. Такий хронологічний “розрив” у часі був пов'язаний насамперед із неусвідомленням важливості охорони об'єктів нематеріальної культурної спадщини на території України та відсутністю чітких інструментів реалізації державної політики щодо збереження надбань етнокультурної спадщини українського народу.

Відповідно до Конвенції, термін нематеріальна культурна спадщина (далі – НКС) про-являється в: усних традиціях та формах вираження, зокрема в мові як носії НКС; мистецтві виконання; звичаях, обрядах, святкуваннях; знаннях та практиці, що стосуються природи та всесвіту; традиційних ремеслах. Конвенцією передбачено наявність двох списків: Репрезентативного списку НСК (далі – Репрезентативний список) та Списку НСК, що потребує термінової охорони, а також створення Національного переліку НКС, регіональних і місцевих.

Нині спостерігаємо поживлення процесів пошуку, відтворення, збереження та популяризації об'єктів НКС у різних регіонах України. Водночас відчутними та яскраво вираженими залишаються проблеми, пов'язані з процесами імплементації Конвенції в умовах децентралізації. Серед них: відсутність ефективної взаємодії між органами місцевого управління (органами державної влади та органами місцевого самоврядування), відповідальними за імплементацію Конвенції; недостатнє фінансове забезпечення підтримки та популяризації елемента НКС; вузьке задіяння ціннісних засад елемента НКС до освітньо-просвітницьких, інформаційних, маркетингових програм формування локальної ідентичності населення; втрата престижності фахових спеціальностей, пов'язаних з передачею живої традиції в зонах побутування елемента НКС та неможливістю забезпечити на локальному/регіональному рівні робочими місцями; недостатнє використання туристичної складової частини для промоції місцевого елемента НКС та ін.

Така картина частково спостерігається й у Кролевецькому районі, що є адміністративно-територіальною одиницею в межах Сумської області. На його теренах ще з початку XVII ст. (за переказами) та за свідченнями Рум'янцевського опису (1765–1769 рр.) побутує оригінальний народний промисел – кролевецьке переборне ткацтво (кролевецькі ткани рушники), які в 2013 р. занесено до Національного списку елементів НКС України [1, 11]. Його виразними ознаками є незвичайна оригінальна колористика поєднання червоно-білих кольорів у гармонії з особливою ритмікою узорів, самотністю форм, виконаних традиційною технікою перебору ремізно-човникового ткацтва.

З моменту отримання відповідного статусу перед органами місцевої влади постало надважливе та амбітне завдання: не лише утримувати номінований статус елемента в Національному списку НКС, але й просувати його до Репрезентативного Списку НКС ЮНЕСКО та об'єднувати навколо цієї ідеї громаду Кролевецьчини.

Однак в умовах децентралізації (системи управління, пов'язаної з передачею повноважень на місцеві рівні) ці процеси потребують синергетичної взаємодії владних структур у межах декількох територіальних громад, стимулюють пошук нових засобів їх реалізації на засадах публічно-приватного партнерства, здійснюють розробку інструментарію формування локальної ідентичності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен виробництва кралевецьких рушників як оригінального виду ткацької майстерності цікавив науковців ще з кінця XIX – початку XX ст. З цієї метою проводились етнографічні експедиції, відтворювалися записи носіїв живої традиції. Серед ретельних досліджень – праці місцевого краєзнавця А. Карася, який провів історіографічні пошуки, письмово зафіксував архівні дані, узагальнив попередні напрацювання і нині продовжує вивчення історії походження оригінальних ткацьких виробів [2].

Значний внесок у дослідження кралевецького тканого рушника додають публіцистичні статті у вітчизняних періодичних виданнях різних років. З моменту отримання статусу об'єкта НКС, кралевчани стали активними учасниками конференцій, семінарів, круглих столів тощо. Результати такої діяльності висвітлено у працях І. Пуриги [3], Л. Минтуса [4], А. Карася [2].

Правові засади народних промислів в Україні та, зокрема, кралевецького переборного ткацтва, діяльності уповноважених органів державної влади висвітлюють О. Гафурова, М. Дейнега [5], Н. Кудерська та І. Кудерська [6]. На роль державних та місцевих органів влади в процесі збереження та популяризації НКС із використання міжнародного досвіду реалізації державної культурної політики вказують З. Босик [7] та Т. Опришко [8].

Однак дослідження ролі місцевого управління в популяризації та поширенні знань про народні промисли в Україні, зокрема, кралевецьке переборне ткацтво з позиції науки “державне управління” не проводилось. Питання, пов'язані з формуванням засад локальної ідентичності на прикладі вищезазначеного об'єкта НКС як пріоритетного напрямку розвитку громади, серед дослідників не піднімалося. Тому вивчення особливостей впровадження регіональної освітньо-культурної, маркетингової, соціально-економічної політики на місцевому рівні є затребуваним і визначає актуальність статті.

Мета статті – обґрунтування теоретико-практичних засад формування локальної ідентичності населення Кралевецьчини органами місцевого управління в умовах децентралізації через поширення практики збереження, побутування та популяризації кралевецького переборного ткацтва як елемента НКС України.

Серед дослідницьких завдань виокремлюємо такі: здійснити короткий огляд унікальності кралевецького переборного ткацтва (кралевецьких тканих рушників) як елемента НКС України; охарактеризувати діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують імплементацію Конвенції в межах Кралевецького району; розробити інструментарій формування локальної ідентичності населення Кралевецьчини в зоні побутування елемента НКС та промоції туристичного бренду “кралевецькі ткани рушники”.

Виклад основного матеріалу. У північно-східному Поліссі України – Кралевецькому районі Сумської області побутує оригінальний промисел виготовлення рушників “технікою ручного перебору (переважно однобічного) у поєднанні з ремізно-човниковим ткацтвом бавовняними (до середини XIX ст. використовувалося лляне прядиво) нитками червоного і білого кольорів” [3, 83].

Стилізовані візерунки, що прикрашають кралевецькі ткани рушники, складаються з мотивів і символів, які відповідають національному світосприйняттю, укоріненому в прадавній минувшині. Перемежовані червоно-білими горизонтальними смугами різної ширини, на рушнику прочитуються історичні віхи творення локальної самобутної культури та місцевої ідентичності населення.

Кролевецький тканий рушник є водночас і обрядовим атрибутом, який найперше використовувався на весіллях Сумщини, Полтавщини, Чернігівщини, інших регіонів України. Вони по-особливому виокремлюються з-поміж інших своїм сакральним змістом. Уважне “прочитання” мотивів та узорів допомагає побачити серед них богиню-берегиню, втілену в “дереві життя” чи у “квітух вазонах”.

Місцем збереження, популяризації та відродження кролевецького переборного ткацтва став районний комунальний заклад “Музей Кролевецького ткацтва” (далі – Музей кролевецького ткацтва), в якому налічується близько 2800 одиниць унікальних виробів. Заклад належить громаді Кролевеччини [1]. Питаннями імплементації Конвенції на районному рівні займається відділ культури Кролевецької районної державної адміністрації (далі – відділ культури).

Серед органів місцевого управління: Кролевецька районна державна адміністрація (районна ланка органів державної влади), Кролевецька районна рада (представницький орган районного місцевого самоврядування, має 19 сільських рад), Кролевецька міська об'єднана територіальна громада (орган місцевого самоврядування, до складу якого входить Кролевецька міська рада, Реутинська сільська рада, Грузчанська сільська рада (далі – Кролевецька міська ОТГ).

Представлений перелік органів місцевого управління та підпорядкованих їм структур засвідчує про функціонування на території Кролевецького району декількох владних інституцій, які взаємодіють у межах адміністративно-територіальної одиниці в умовах децентралізації. Така картина має типову для України синергетичну модель взаємодії органів влади на рівні району.

Дихотомія владних відносин полягає в тому, що в підпорядкуванні районної державної адміністрації і, відповідно, громади всього Кролевецького району перебувають лише відділ культури (з районним будинком культури) та Музей Кролевецького ткацтва як підпорядковані структури, які з 2013 р. активно працюють над утриманням національного статусу елемента НКС “кролевецьке переборне ткацтво” та напрацьовують активи для номінаційного досьє НКС ЮНЕСКО.

Кролевецькому міському ОТГ із 1 січня 2018 р. у підпорядкування переходять відділи освіти, охорони здоров'я, установи культури та мистецтв району, інші заклади. Але незважаючи на поліструктурність органів влади, саме кролевецькі ткані рушники як об'єкт Національного списку елементів НКС України може стати об'єднуваним чинником формування локальної ідентичності місцевого населення через призму популяризації ціннісних складників побутування елемента НКС на території Кролевеччини та розробка інструментарію просування елемента з Національного до Репрезентативного списку.

Який вектор діяльності слід обрати? Структуруємо відповідно до сфер використання й особливостей формування локальної ідентичності на емоційному, когнітивному, поведінковому рівнях та ідентифікації (свідомому ототожненню індивіда з особами, які проживають на певній території).

Зацікавленість наукової спільноти до вивчення різновидів ідентичностей викликана тим, що особистість прагне знайти собі простір, де б почувалася комфортно (емоційно, діяльнісно, пізнавально) як у приватному, так і суспільному житті; відчувала б причетність до спільнотворення місцевих справ, подій, заходів у межах чітко окресленої території. Це зазначено у працях З. Баумана [9], Я. Котенка [10].

Фактично, у такий спосіб суб'єкт формування локальної ідентичності відчуває свою приналежність до спільних “духом” і віддає частину свого потенціалу громаді, до якої належить. Недаремно З. Бауман стверджує, що “ідентичність стає призмою, через яку розглядаються, оцінюються і вивчаються важливі риси сучасного життя” [9]. Для громади Кроле-

веччини (районної та ОТГ) ідентифікатором такої локальної ідентичності може стати саме кролевецьке переборне ткацтво як сучасний феномен та ресурс об'єднання громади з урахуванням вікових та соціальних характеристик місцевого населення.

Безперечно, первинною ланкою поширення знань про кролевецький рушник як унікальний ткацький виріб стає родина. Однак не кожна сім'я має бажання/можливості співучасті в заходах громади. Тоді інформаційний вакуум заповнюють заклади дошкільної освіти, де компетентні фахівці доносять дитині інформацію про унікальність кролевецького рушника.

Навчально-виховний процес у загальноосвітніх навчальних закладах необхідно формувати з урахуванням заходів естетичного, мистецького, історичного, культурологічного, краєзнавчого спрямування. Важливо надати учнівській молоді базові знання та компетенції щодо основних ментально-ціннісних характеристик кролевецького тканого рушника. У такий спосіб формується багаторівнева освітньо-просвітницька компетентність вихованця/учня, утверджується локальна ідентичність, національна самосвідомість, патріотичні почуття тощо.

Із цією метою доречним стане розширення напрямів діяльності (екскурсійно-краєзнавчий, дослідницький, пропагандистсько-просвітницький, творчо-виробничий тощо) в рамках реалізації районної Програми збереження та розвитку об'єкта НКС "кролевецьке переборне ткацтво" на період 2018–2020 рр. та Конвенції [11; 12].

Осередками формування локальної ідентичності позиціонуються Музей кролевецького ткацтва, Державний професійно-технічний навчальний заклад "Кролевецьке ВПУ" та Комунальне підприємство "Кролевецькі рушники". Цим закладам на районному рівні можна зайняти нішу професійної затребуваності професії ткалі як престижної. А про попит, що зростає на вироби місцевих майстринь, свідчить і той факт, що в 2017 р. у процесі публічно-приватного партнерства було відновлено виробництво кролевецьких тканих рушників на базі "Фабрики художнього ткацтва", яка багато років не працювала.

Кролевецький рушник у всі часи виконував функції обрядового атрибуту родини, що звісно, з часом втратило свою актуальність. Тому збільшуючи кількість ручної ткані продукції на підприємстві, зростатиме її ужиткове використання та витіснення з ринку китайської псевдотніки, створюватимуться умови для нових робочих місць, тісної співпраці між місцевими навчальними закладами, формуватиметься локальний товарний бренд "кролевецькі ткани рушники".

В умовах посиленої просвітницької провідну роль має відігравати Музей кролевецького ткацтва як осередок не лише естетичного виховання, але й туристичного призначення. Для активного туристичного позиціонування доречним стане розробка віртуальних тематичних екскурсій, особливо соціальних із використанням спонсорських/бюджетних/приватних коштів, максимізується частота відвідування музею представниками місцевої громади, члени якої зможуть долучитися до експедиційних/польових досліджень на території району.

Місто Кролевець має вигідне географічне положення, тому важливо встановити знаки туристичної навігації та візуального контенту, які б заздалегідь сповіщали мандрівників про туристичну "родзинку" краю. Кульмінаційною точкою спільної діяльності органів влади має стати розробка туристичного бренда місцевості та встановлення бренд-артефактів у місті та районі.

Органам місцевого управління Кролевеччини слід застосовувати досвід ОТГ, які успішно працюють над просуванням локального/національного/всесвітнього бренду "петриківський розпис" та вдало поширюють стратегію його промоції серед представників інших регіонів. Сприяє цьому участь Петриківської селищної ОТГ Дніпропетровської області в Програмі фінансової підтримки Європейського Союзу "U-LEAD з Європою" в рамках децентралізації [13].

Як бачимо, в Україні поступово формується досвід об'єднання громади навколо ідеї життєздатності елемента НКС. З цією метою кролевчанам потрібно розробити стратегію розвитку ОТГ та ТГ як території збереження та поширення кролевецького переборного ткацтва і спробувати подати проект на конкурс робіт від громади в рамках реалізації фінансової підтримки програм в Україні "Демократія через культуру" або "U-LEAD з Європою".

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Враховуючи вищевикладене, запропонований практичний інструментарій може стати основою для розробки стратегії формування локальної ідентичності Кролевеччини через призму популяризації унікальності кролевцького переборного ткацтва. Керуючись Законом України “Про співробітництво територіальних громад”, на території району можлива реалізація спільного проекту як комплексу заходів, спрямованих на соціально-економічний, культурний розвиток території, що здійснюватиметься органами місцевого самоврядування і суб'єктами співробітництва [14].

Кролевцьке переборне ткацтво для Кролевеччини – потенційний ресурс місцевої спеціалізації громади, продукт територіальної консолідації, засіб формування локального патріотизму і локальної ідентичності, економічної, соціальної, культурної активності жителів району. Застосування розробленого покрокового інструментарію прискорить процес об'єднання громад та поживає науковий інтерес до проблем децентралізації в зоні побутування елементу НКС.

Список використаних джерел:

1. Кролевцькі ткані рушники: періодичний бюлетень “Нематеріальна культурна спадщина України”. – К., 2017. – 15 с.
2. Карась А. Кролевцьке ткацтво / Карась А.; Відділ культури і туризму Кролевцької рай. держ. адмін. Сумської обл.; Кролев. район. краєзн. Музей; наук. ред. О. О. Боряк. – Глухів: РВВ ГДПУ. – 2008. – 100 с.
3. Пурига І. О. Кролевцький тканний рушник – нематеріальна культурна спадщина Сумщини / І. О. Пурига // Імплементация Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини: підсумки та перспективи: збірн. наук. праць за матер. II Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 16 груд. 2016 р. / Український центр культурних досліджень; заг. ред. О. А. Буценка; упоряд. З. О. Босик, відп. ред. В. В. Телеуця. – К.: НАККМ, 2016. – С. 82–85.
4. Минтус Л. М. Передача знань та вмінь з переборного ткацтва молодому поколінню у ДПТНЗ “Кролевцьке ВПУ” / Л. М. Минтус // Культурна спадщина України: сталий розвиток і національна безпека: збірн. наук. праць за матер. Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 20 квітня 2017 р. / Український центр культурних досліджень; заг. ред. О. А. Буценка; упоряд. З. О. Босик, відп. ред. В. В. Телеуця. – К.: НАККМ, 2017. – Т. 1. – С. 49–51.
5. Гафурова О. В. Народні художні промисли в Україні: проблеми правового регулювання / О. В. Гафурова, М. А. Дейнега // Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв. – 2017. – № 3. – С. 28–32.
6. Кудерська Н. Д. Списки (переліки, реєстри) нематеріальної культурної спадщини [Електронний ресурс] / Н. Д. Кудерська, І. О. Кудерська // Адміністративне право. – 2016. – № 3. – Режим доступу: <http://sd-vp.info/2016/spiski-pereliki-reyestri-nematerialnoyi-kulturnoyi-spadshhini/#more-1754>
7. Босик З. Культурна політика щодо збереження традиційних ремесел / З. Босик // Традиційна культура України як складова культурної політики: сучасний стан, загрози, перспективи: зб. наук. пр. за матер. Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю, 2 лист. 2017 р. / Український центр культурних досліджень; заг. ред. Ю. О. Федів [та ін.]; [упор. З. О. Босик, відп. ред. В. В. Телеуця]. – К.: НАККМ, 2017. – С. 25–28.
8. Опришко Т. І. Політика держави щодо підтримки законодавства з питань збереження нематеріальної культурної спадщини: міжнародний досвід / Т. І. Опришко // Традиційна культура України XXI століття як складова культурної політики: сучасний стан, загрози, перспективи: збірн. наук. праць за матер. Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. уч., Київ, 21 жовтня 2016 р.: у 2 т. / Український центр культурних досліджень; заг. ред. О. А. Буценка [та ін.]; [упор. З. О. Босик, відп. ред. В. В. Телеуця]. – К.: НАККМ, 2016. – Т. 1. – С. 33–36.

9. Бауман З. Индивидуализированное общество [Электронный ресурс] / пер. на рус. язык под ред. В. Л. Иноземцева. – М.: Логос, 2005. – 390 с. – Режим доступа : <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/4993/5006>
10. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навч. модуль) / Я. Котенко. – К.: ІКЦ “Легальний статус”, 2016. – 44 с.
11. Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_d69
12. Програма збереження та розвитку елемента НКС “кролевецьке переборне ткацтво” на період 2018–2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://krolkultura.org.ua>
13. Старости з 11 областей України вивчали особливості розвитку нематеріальної спадщини ЮНЕСКО на Дніпропетровщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://petrykivsel.dp.gov.ua/selrada/petrikivskij/petrikivska_selrada.nsf/docs/D506339FF7EDBC61C22581A10022F6E7?opendocument
14. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України, прийнятий 17 червня 2014 року № 1508-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
15. Офіційний сайт Відділу культури Кролевецької районної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://krolkultura.org.ua>



UDC 352.075

N. V. Datsii, Doctor of Sciences in Public Administration,
Professor of the Department of Economic Theory,
Intellectual Property and Public Administration,
Zhytomir national agroecological university

FORMING A COMPLEX SYSTEM FOR SUPPORTING OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The main components of the development of territorial communities are identified, the analysis of which allows to comprehensively assess the level and quality of life of the population: personal and economic security; training and qualifications of adults; health care; leadership, team building and networking; environment; art, heritage and culture; community feeling; entrepreneurship and innovation in the community; physical space. The stable relationship between the perception of the population of the territorial communities of the level and quality of life and the factors that provide this level are revealed. The basic elements of provision and support of the development of territorial communities and their interrelation are revealed. A comprehensive system of support and support for the development of the territorial community, the main elements of which are: international organizations (information support, international programs for supporting the development of territorial communities), are formed and substantiated; national and regional governments (legislative and regulatory support, institutional support, information support, state support programs for territorial communities); local government bodies (regulatory framework, information support, local programs to support the development of territorial communities); enterprises and community organizations (informational, organizational, financial and material support for the development of territorial communities); population of the community (informational, organizational, financial and material support for the development of territorial communities).

It is suggested by means of complex estimation of the level and quality of life of the population of territorial communities to diagnose and build a profile of the state of the community's internal

© N. V. Datsii, 2017

development. 4 stages of development of territorial communities are distinguished and characterized: the stage of decline of the community; community development stage; the stage of community integration; Stage of a Valuable Community. The influence and stage of attraction of each element of the complex system of support and development support of the territorial community depending on the stage of development are analyzed. It was revealed that raising the level of development of territorial communities can increase its self-sufficiency and self-support.

The mechanism of state-private-public partnership for the development of the territorial community was formed and grounded in order to increase the efficiency of functioning of the integrated system of provision and development of territorial communities. The synergistic effect of such a partnership in the system of providing and supporting the development of the territorial community is revealed. The most acceptable structure of the network partnership and the possible interconnections between the main elements at the strategic, executive and operational levels are substantiated and built up.

Key words: integrated system; support; development support; territorial communities.

Визначено основні складники розвитку територіальних громад, аналіз яких дає змогу комплексно оцінювати рівень і якість життя населення. Виявлено сталі зв'язки між сприйняттям населення територіальними громадами рівня та якості життя, а також факторами, що забезпечують цей рівень. Виявлено основні елементи забезпечення і підтримки розвитку територіальних громад та їх взаємозв'язку, комплексну систему просування й підтримки місцевої громади, яка є основними елементами.

Ключові слова: інтегрована система; підтримка; підтримка розвитку; територіальні громади.

Problem formulation. The processes of transition from the industrial to the informational society necessitate the transformation of the socio-economic system of Ukraine in the direction of increasing the attraction of territorial communities to economic and social development. The practice of most developed countries that embarked on a similar transformation path in the early 80's has shown the high efficiency of this approach to addressing the problems of poverty, inequality, employment, and improving the well-being and quality of life of the population in these countries.

Analysis of recent researches and publications. We can note a number of Canadian, American and English scholars who studied the preconditions, concepts and practices related to the problems of the economic development of territorial communities L. Lambe, J. Lochley, J. Robinson, M. Toue, J.-M. Fontaine, P. Hamel, G. Hoton, E. Shrag and others. E. Blakey, R. Bingham, R. Mierer and others are involved in the issues of providing and supporting local economic development. F. Bir, G. Green, L. Carey, R. Pitman, I. Sanders, H. Swanepoel, R. Philips, and others study the peculiarities of community development.

Topical issues of the development of territorial communities are investigated by such domestic scientists as O. Beyko, A. Guk, Y. Zhovnirchik, V. Knyazev, M. Orlaty, I. Sanzharovsky, Yu Svirsky and others.

However, in the Ukrainian science, issues of complex development of territorial communities remain inadequately investigated, requiring clarification of the preconditions, goals and results of the development of territorial communities.

Purpose of the article is to study the problems of the development of territorial communities and identify ways to improve the complex mechanisms of their support.

Main material. The following is required for the formation of a comprehensive system of support and development of the territorial community development. The basis of the community development process is the education and training of all age groups (children, youth and adults), the availability of educational and educational institutions is needed in order to create the possibility of providing educational services in accordance with the needs of the population. These educational and educational institutions can include: schools, lyceums, colleges, vocational schools, technical schools, higher educational institutions, adult education centers.

The establishment of a system of these institutions largely depends on the territorial and cultural characteristics of a particular territorial community, from the relevant needs and stage of development.

The size of the territorial community will determine the number and grade of a particular educational institution. It is clear that the big city has more resources and potential to create a broad network of educational institutions. In the countryside only elementary school can function. The lack of a large number of educational institutions at a certain level should not be considered a problem. Even the presence of such an asset in the community as a school can give a powerful impetus to the organization of educational and educational services of various orientations.

The focus of educational services should be determined on the basis of community development, cultural characteristics and available resources. For example, a certain community has a natural capital and cultural heritage, one of the strategic directions for the development of this community may be the tourism business. Logical educational services in the community can be: the legal basis for business organization; conditions and features of the organization of "green tourism"; providing knowledge in the field of hotel business; cultural recreation organizations; development of marketing measures, etc. If, for example, the community has a unique talent in the field of weaving of wicker goods, educational courses may include teaching courses; creation and organization of production cooperatives, etc.

The facilitators of adult education organization can be: local self-government bodies, existing educational institutions, public organizations. A mandatory condition for these services is considered payable. Payment for educational services can be either in cash or in the form of counter service (volunteer activities). The practical experience of organizing such exercises shows that if a person pays for training, then she has a more serious incentive to acquire new knowledge and skills. Accordingly, there is a greater likelihood that the person will continue to apply the acquired knowledge in practice.

The era of information technology development creates additional opportunities for the development of the territorial community. The development of an information and communication network will allow us to receive a variety of incoming information as well as to have feedback that may in one way or another contribute to entrepreneurial, educational, cultural and other activities. In addition, the availability of the Internet network makes it possible to participate in the decision-making process regarding the development of a territorial community, provided that there is an official website of local self-government bodies (with the possibility of feedback), or sites of public organizations. In order to provide the specified services, specialized Internet clubs can be organized, which can be organized both by local self-government bodies, as well as private and public spheres.

The practice of community work has shown [1] that the presence of cultural and sports facilities, as well as leisure places, play an important role in community life. Quite often, primary needs in the community are determined not by the lack of jobs and the need for new businesses, but the lack of cultural buildings, museums, recreation areas such as parks, squares, playgrounds, etc.

The availability of child care and development institutions is an important factor in the employment of women in the community. It is understandable that cities have more advantages in the formation and maintenance of children's preschool institutions. In those communities that do not have a great potential for the creation of such institutions, alternative can be children's day centers that can be organized on their own by parents (self-help groups), community organizations or church organizations.

As a result of the availability of financial resources for entrepreneurship, according to the research [2], there are opportunities for creating new jobs, opportunities for providing highly educated people and youth.

The main opportunities for attracting financial resources for entrepreneurs, and today we see only state programs.

For rural communities it is the opening of branches of credit unions or the creation of mutual funds.

The presence in the community of groups of people with mental and physical disabilities and marginalized groups (drug and alcohol dependent, homeless) requires research into the availability of institutions in the communities that provide treatment and involvement of vulnerable groups in developmental processes.

The study of the issue of access to treatment and support for people with mental and physical disabilities showed that there should be high-quality health care facilities and the availability of a sufficient number of doctors, nurses and other health professionals.

The lack of such facilities directly in the community may decide on the availability of a good public transport system for travel outside the community.

Problems of disabled people in Ukrainian communities for the purpose of their involvement in public life, mainly engaged in non-governmental organizations and citizens on a voluntary basis. Consequently, there is a need for the presence of non-governmental organizations (public, charitable) who would work in a certain area.

The potential for solving the problems of disabled people, and especially children, is the availability of good schools in the community. In this case, the school can act as a center in which inclusive involvement of children in the learning and living process takes place.

The opportunities for the maximum socialization of disabled people and marginalized groups are the creation of social enterprises.

Non-governmental organizations are also an important participant in the community development process in the educational-educational sphere, in the environmental sphere, in the field of protecting rights and supporting a certain group of clients, etc.

The participation of the local press in the development of the territorial community plays a significant role. The study showed [3] that the involvement of local press in the discussion of local issues has a positive effect on the economic and social development of the community. The problem for small communities may be the lack of their own media. As a solution to the problem, we see the opportunity to release a newsletter, organization of local radio, etc.

We consider the presence of enterprises and the development of entrepreneurship as an important element of the system that ensures the development of the territorial community. This is the main source of job creation, receiving revenues from members of the local community and filling the local budget. Studies have shown [4] that opportunities for business creation in the community, the availability of opportunities for financial and information support, have a positive impact on all other areas of community life: cultural, social and environmental. The community's commitment to its territorial community is increasing.

The research suggests that the development of the territorial community helps if the community has a unique brand or image on the market when local entrepreneurs co-operate with each other to promote local goods and services when people prefer local products and services.

Accordingly, this allows us to propose such an element of the system for supporting and supporting the development of the territorial community as community marketing. The community can be represented as a kind of "commodity", which must be presented correctly in various markets. Separate local preferences or their aggregate are of different interest to each individual target market. Each community has its own unique set of markets and consumers that need to meet diverse needs. Consumers can be both community guests and community members themselves, local business, domestic and foreign investors, and others like that.

The main resources for community development are trust, partnership and leadership.

Building a partnership in the development of a territorial community involves the creation of a specific focal point. Such centers may include community development centers, local development agencies, community development agencies, and so on. Local government bodies should act as facilitators of the creation of such a center. A prerequisite for such a center should be the involvement of representatives from all spheres in the community.

The presence of leaders is a necessary attribute of the development of the territorial community. In accordance with the concept of community development, both formal and informal leaders play an important role. According to a study [5], the question "Who are the most active members of your community?" Respondents most often gave the following answers: chairman of the board, school principal, priest, director of kindergarten. The presence and proper definition of community leaders will provide an opportunity to identify the cell from which development will begin.

The effectiveness of the system of development of the territorial community depends not only on the desire of the population to introduce certain changes in their lives (although desire is the starting point of this process). The development of a territorial community is impossible without local, regional, national and international support: legal, financial, technical and informational.

Legal support consists in the formation of such a legislative and regulatory framework that would ensure the maximum effectiveness of functioning [6].

Financial and technical support can be provided in the form of establishing regional or national funds to support the development of a territorial community in different spheres of its life; the introduction of regional or national programs for the development of a territorial community, etc.

Information support is a set of theoretical and practical information on the development of the territorial community.

The integrated system of support and support for the development of territorial communities includes measures, methods and tools that should and can be used to bring the community to the next higher level of development.

Since the development of territorial communities depends on many factors and, above all, on the internal capacity, it will vary in each particular community. The types of support and support will be determined according to this status.

The proposed comprehensive system of support and support for the development of territorial communities allows us to develop a mechanism that will help achieve the most effective results of the functioning of this system. One of such mechanisms may be the mechanism of public-private-public partnership. The introduction of a large number of elements in the affiliate network is debatable. On the one hand, the network management process is aggravated by the increasing number and heterogeneity of organizations and individuals involved in the operation of the network and the increase in diverse needs and activities that need to be met and coordinated. On the other hand, it is the diversity and diversity of participants that can achieve greater efficiency and effectiveness of the network through more and diverse information, knowledge and experience, as well as the ability to identify and assess real problems and needs of the community, decide on community participation and control its implementation. This, in its turn, will ensure the implementation of one of the basic principles of community development – an equivalent improvement of the economic, social, cultural and political spheres of the territorial community – and, consequently, an integrated approach to development will be applied.

It is evident that building partnerships is possible only with the strong motivation of all stakeholders in cooperation.

If we construct a scheme of interconnection of the achievement of the main goals by individual stakeholders, then we will see that the achievement of a specific goal is impossible without achieving the goals of other partners.

For an example, let's analyze some of the reasons for the identified interconnections in the above scheme. The generation of new jobs by business enterprises leads to an increase in the level of employment, and thus, the welfare, quality and safety of the lives of the local population. The increase in the welfare of the population, accordingly, leads to an improvement in purchasing power, which, in turn, affects the increase in the sales of products and the provision of services by enterprises and the receipt of a sufficient level of profit. Profitable enterprises have the opportunity to fill the local budget, which, in turn, finances the improvement of the physical environment of the territorial community (infrastructure, medical and educational institutions, security and safety institutions, etc.). Improving the physical environment affects the quality and safety of community members and the functioning of the business. Improving individual well-being and profitability of the business promotes community-based philanthropy, which allows non-governmental organizations to improve the provision of services to vulnerable and marginalized groups of the population, etc.

The considered relationship will help not only achieve the main goals of stakeholders in the public partnership, but also significantly extend its lifecycle.

We can conclude that the involvement of the state, business and the public sector to address the problems of the territorial community and the creation of an affiliate network for their interaction leads to a significant synergistic effect.

Hence, the benefits of a network approach are quite significant, including the spread of information and knowledge, resource efficiency, experience learning and trust building. But such cooperation becomes possible when its potential benefits are significant and transaction costs for negotiation, monitoring and implementation of transactions are low.

A fundamental problem in managing any network is that the needs and activities of various organizations must be met and coordinated. It is clear that the complexity of managing a network increases with the increasing number and heterogeneity of organizations involved in network development, with the increase in diverse needs and perspectives. All of this can lead to an increase in the cost and duration of certain decisions and transactions. On the other hand, it is diversity and diversity that makes it possible to achieve greater efficiency in the functioning of the network and its impact through more and diverse information, knowledge and experience.

Consequently, there is a need to identify such a form of network, on the one hand, to attract as many stakeholders as possible, and, on the other hand, to provide an effective decision-making process in terms of duration, cost and conflict of interest.

The strategic direction of community development is the basis for developing three-year plans detailing the activities to be undertaken and identifying concrete and achievable measurable tasks.

In turn, on the basis of these plans, an agreement may be concluded between the community development participants and between the partners of the partnership and the central government in case of possible financing of certain development programs and projects.

Conclusions and further researches directions. Therefore, to achieve the main goal, namely to ensure the development of the territorial community, the partner network must fulfill the following tasks: develop with the participation of the public, private and public sector a sustainable community development strategy; to develop, coordinate and evaluate the implementation of the partnership agreement; develop mechanisms for improving the communication process, decision-making process, overcoming organizational barriers and ensuring the harmonization of the service delivery process; more efficiently and rationally use local resources; to involve the population in active participation in decision-making on solving local community problems; to ensure inclusion of all community members in the development process.

List of sources used:

1. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодії / за заг. ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. – Вид. 2-ге, розшир. та доп. – Черкаси : Вид-во Чабаненко, 2008. – 382 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посібн. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв ; за ред. М. О. Бухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
3. Впровадження тендерних підходів у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування : матеріали науково-практичної конференції (5 березня 2007 р.). – Полтава, 2007. – 98 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень, проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Видавництво УАДУ, 2000. – 328 с.
5. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування / Я. Ф. Жовнірчик // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4. – С. 353–355.
6. Robinson J. W. Introduction to Community Development: Theory, Practice, and Service-Learning / J. W. Robinson, G. P. Green. – SAGE Publication, 2010. – 328 p.

УДК 352.075(477):17.024.4(44+438+497.2)

Г. К. Зінченко, аспірант Університету
митної справи та фінансів

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Висвітлено досвід європейських країн щодо організації публічного управління на регіональному рівні з метою використання найкращих надбань в українській практиці. Розглянуто моделі розподілу компетенцій між державною владою і місцевим самоврядуванням у Франції, Польщі та Болгарії.

Ключові слова: публічне управління; місцеве самоврядування; досвід; регіональний рівень влади.

The article is devoted to the experience of organizing public administration at the regional level of European countries in order to use the best achievements in Ukrainian practice.

The purpose of this article is to examine the experience of European countries in the context of identifying the role of local self-government in the system of public administration and differentiating the competences of state (public) management at the regional level in conditions of decentralization of authority.

Models of the distribution of competences between state power and local government in France, Poland and Bulgaria are considered.

As a conclusion, there are state bodies that control and monitor the work of local self-government bodies and present the part of the state at the regional level. Legislation defines the independence of local government bodies at the basic level from public administration. The balance of national interests and needs of the basic community is achieved by the creation of separate structural subdivisions of public administration that do not affect the policy of local government, but serve as a state in the field for which local communities do not respond.

Key words: public administration; local self-government; experience; regional level of government.

Постановка проблеми. Здійснення публічного управління у державі передбачає наявність єдиної системи органів, механізмів та загальних принципів їх реалізації в системі публічної влади. При цьому публічна влада розглядається як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства. Вона функціонує у двох основних формах: державна влада та місцеве самоврядування [1, 10; 2].

Ефективне функціонування держави та стабільний розвиток громадянського суспільства можливі лише за умови узгодження інтересів територіальних громад, їх об'єднань, населення регіонів, з одного боку, та загальнодержавних інтересів – з іншого. Встановлення динамічної рівноваги інтересів є запорукою розвитку, а в деяких випадках самого існування держави та суспільства.

В українській Конституції закріплено дві регіональні системи влади (або системи влади на місцях): місцеві державні адміністрації, які отримали функції виконавчої влади, та місцеве самоврядування, що цих функцій позбавлене. На сьогодні особливо гостро постає питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процеси децентралізації й централізації державної влади, які відбуваються наразі в Україні, розглядаються в контексті впровадження на регіональному рівні принципу суб-

© Г. К. Зінченко, 2017

сидіарності державної влади, що відповідають нормам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Норми Європейської Хартії місцевого самоврядування дають змогу виокремити місцеве самоврядування як самостійне джерело публічної влади. В цьому випадку його компетенція має бути поширена не тільки на базовий рівень (село, селище, місто), але й на регіональний (область, район, можливо, окремий регіон як місце пріоритетного розвитку, вільної економічної зони, місце проведення досліду тощо). Досвід країн, що пройшли цей шлях, може бути корисним для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження актуальних питань організаційного забезпечення діяльності органів публічного управління зробили вітчизняні вчені Д. Бакуменко [3], О. Бобровська, С. Вдовенко, В. Григор'єв, І. Грицяк [2], А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Куц, Ю. Наврузов, І. Мамонов [4], В. Погорілко, О. Руденко, Ю. Шаров та ін.

Основу дослідження становлять такі нормативно-правові документи: Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституції досліджуваних країн, акти парламентів зарубіжних держав тощо.

Мета статті – розгляд досвіду європейських країн у контексті ідентифікації ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління та розмежування компетенцій державного (публічного) управління на рівні регіонів в умовах децентралізації владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Повноваження органів регіонального управління та місцевого самоврядування у багатьох країнах світу можна поділити на власні повноваження (повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування самостійно в інтересах місцевого населення) та делеговані повноваження (повноваження органів державної влади, які з метою їхнього більш ефективного виконання передаються органам місцевого самоврядування на засадах, визначених законом чи договором з органами іншого рівня). Якщо під час вирішення “власних” справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно й незалежно від державних органів відповідно до норм закону, то “делеговані” справи мають здійснюватися під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів [5].

Невирішеність питань розмежування функцій та повноважень регіональних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування призводить до виникнення конфліктних ситуацій, пов'язаних із застосуванням управлінських впливів або небажанням посадових осіб брати на себе відповідальність чи “зайву роботу”.

Серед основних недоліків чинної системи розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями можна визначити такі:

- уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їхньої категорії, чисельності населення та матеріального забезпечення;
- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях;
- недосконала система контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування;
- недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів [6].

Ми підтримуємо думку І. Грицяка про те, що децентралізація досягне успіху, коли буде забезпечено реальну незалежність місцевого самоврядування внаслідок передачі (шляхом не делегування, а перетворення державних функцій на самоврядні) повноважень державою [2].

Організація публічного управління на регіональному рівні спирається на різні підходи в нормативному (правовому) забезпеченні. Своєю чергою, система правових актів, що визначає організацію регіонального управління, має різну структуру і здебільшого залежить від належності національної правової традиції. Хоча в останні десятиліття існує тенденція до уніфікації підходів різних правових традицій, особливо в галузі муніципального

права, що стало можливим після імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування, для країн Європи. Знаковим моментом є те, що з 1988 р. ратифікація Хартії є обов'язковою умовою для вступу держави до Ради Європи.

Зупинимось більш детально на досвіді таких європейських країн, як Франція, Польща та Болгарія.

Так, конституція Франції досить лаконічно говорить про місцеве самоврядування: “Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів (ст. 72)” [7]. Отже, базовою ланкою місцевого самоврядування Франції є комуни. За своєю чисельністю вони можуть коливатися від кількох десятків чоловік до декількох мільйонів. Особливістю комун є те, що на їх території не створюються органи державної влади. Деякий час мер поєднував функції і державної влади, і місцевого самоврядування, проте після реформи 1983 р. більшість функцій державної виконавчої влади передано місцевому самоврядуванню. Іншими словами, роль комуни як державної адміністративної одиниці зведена до мінімуму, але вона набуває властивості автономного територіального колективу.

Кантон (фр. Canton) у Франції – адміністративно-територіальна одиниця в складі округу, що, своєю чергою, охоплює декілька комун (принаймні, в сільській місцевості; в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони забезпечують реалізацію виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту.

Округ (фр. arrondissement) – адміністративно-територіальна одиниця, що менша за департамент. 100 департаментів Франції містять у середньому по 3–4 округи. Столицею округу є супрефектура. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, то він має статус префектури. Своєю чергою, округи поділяються на кантони і комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, що є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон). Головна функція округу – організація виборів до парламенту.

Основною територіально-адміністративною одиницею у Франції є департаменти (фр. départements). Адміністративний центр департаменту носить назву “префектура”. На регіональному рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони вважаються вищим рівнем у дворівневій структурі самоврядування Франції, а нижчим рівнем є муніципалітети або комуни. Однак, з іншого боку, вони – інституційні утворення центрального уряду, очолювані префектами, мають державних службовців, призначених центральним урядом. Тобто працюють два органи влади – Генеральна рада як представницький орган місцевого самоврядування та префект як виконавча державна влада.

Контроль держави за роботою місцевих органів самоврядування побудовано за схемою “більше повноважень – більше відповідальності через державний контроль виконання повноважень”. Префект як представник держави має право контролювати законність прийняття управлінських впливів місцевими органами влади, хоча їх скасування можливе лише рішенням адміністративного суду. Всі прийняті комуною рішення мають отримати схвалення префекта, потім він оприлюднює їх. Таким чином відбувається легалізація управлінських впливів. Префект має право подавати запит на припинення діяльності (розпуск) ради комуни, що здійснюється указом президента республіки на раді міністрів. Префект має право своєю постановою призупинити діяльність ради на строк до одного місяця, про що інформує міністра внутрішніх справ. Обраний мер комуни, крім повноважень, делегованих радою, має повноваження представника державної адміністрації, коло яких визначається законом. У разі вчинення правопорушень мером як представником влади префект має право виступити з пропозицією Міністру внутрішніх справ щодо припинення повнова-

жень мера на 1 місяць. Ієрархічний контроль за діями мера як представника держави здійснюється з боку державних органів, а контроль за його діями як представника комуни – органами місцевого самоврядування.

У конституції *Польської Республіки* 1997 р. міститься розділ VII “Територіальне самоврядування”, проте засади діяльності територіального самоврядування сформульовані вже у преамбулі, де наголошено на особливій ролі гміни як основи територіального врядування, а територіальне самоврядування належить до “публічних влад”. Аналізуючи польську Конституцію, можемо зробити висновки, що до органів публічної влади належать державні органи – законодавчі, виконавчі та судові, а також органи самоврядування – територіальні, професійні, господарські тощо [8, 19].

Переломним у законодавчому оформленні діяльності польського самоврядування став 1998 р., коли 5 червня було прийнято закони про повітове та воєводське самоврядування, а також про урядову адміністрацію у воєводстві. Важливим кроком розвитку самоврядування в Польщі було прийняття закону від 20 червня 2002 р. про безпосередні вибори вільта, бурмістра і президента міста, яким розширено їхні права. Самоврядування як частина публічної адміністрації поділяється за рівнями на місцеве (гміни та повіти) та регіональне (воєводства). Між собою вони не мають ієрархічної залежності, а працюють на принципах субсидіарності, унітарного характеру держави та комплементарності.

Рівень воєводства характеризується співіснуванням воєводської адміністрації та самоврядування воєводства, які мають різні компетенції і повноваження. Воєвода несе персональну відповідальність за реалізацію на території воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику та виконує завдання у сфері освіти, охорони здоров'я, охорони природного та водного середовища тощо. Воєводська об'єднана адміністрація є виокремленою, регіональною частиною урядової адміністрації, підпорядковується безпосередньо воєводі. Це заступники воєводи, допоміжні служби тощо. Повітова об'єднана адміністрація – це староство, управління праці тощо. Необ'єднана адміністрація у Польщі є частиною урядової адміністрації в регіоні та безпосередньо підпорядковується лише органам центральної адміністрації.

Законодавством передбачена можливість делегування державою частини своїх повноважень органам територіального самоврядування та надання для їх реалізації необхідних бюджетів, грантів і субвенцій. Суперечки між органами територіального самоврядування й урядовими адміністраціями вирішуються в судовому порядку. Контроль для різних рівнів місцевого самоврядування відбувається за одним принципом:

- дотримання законодавства про територіальне самоврядування (з боку держави через прем'єр-міністра, Міністерство внутрішніх справ та воєводу);
- контроль за виконанням делегованих повноважень (з боку держави через прем'єр-міністра, Міністерство внутрішніх справ та воєводу);
- контроль використання фінансових інструментів (регіональна палата аудиторів).

Нагляд застосовується, як правило, за рішеннями ради гміни чи повіту і воєводського сейму. Вільт, бургомістр, президент, староста чи маршалек мусять протягом 7 днів після прийняття рішень відповідних рад подати ці документи на розгляд воєводи, який упродовж 30 днів має розглянути це рішення з погляду відповідності законодавству. Воєвода має право призупинити дію даного рішення чи анулювати його. Під час контролю виконання делегованих повноважень, окрім принципу законності, враховуються критерії адекватності, надійності та економічності. Після завершення 30-денного терміну з дня прийняття рішення орган нагляду вже не має права самостійно його скасувати, але може направити до Адміністративного суду, який приймає ухвалу щодо законності. Особливим видом контролю є право органу виконавчої влади звернутися з поданням до прем'єр-міністра про клопотання до парламенту щодо розпуску територіальної ради, яка допустила порушення Конституції чи законів.

У цьому розділі Конституції *Республіки Болгарія* [9] “Місцеве самоуправління та місцева адміністрація” (ст. 135–146) визначено, що територія держави поділяється на общини та області, а територіальний статус столичного міста й інших великих міст визначає закон. Передбачена можливість створення законом інших адміністративно-територіальних одиниць та органів самоврядування. У Законі “Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію” визначено, що складовими адміністративно-територіальними одиницями в общині є кметства і райони. Община має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Територія общини складається з територій населених пунктів, що входять до неї.

Область визначено як адміністративно-територіальну одиницю для проведення регіональної політики, здійснення державного управління та знаходження балансу між національними та місцевими інтересами. Управління областю здійснює з допомогою обласної адміністрації керівник (“управитель”), який призначається Радою Міністрів. Керівник області забезпечує виконання державної політики, відповідає за захист національних інтересів, дотримання законодавства, громадський порядок, здійснює адміністративний контроль. Ст. 144 Конституції передбачено, що державні органи та їх представництва на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів місцевого самоврядування законодавству. Разом з роботою обласних адміністрацій широко запроваджені спеціалізовані територіальні адміністрації, які отримали статус юридичної особи. Такі адміністрації створюються у вигляді регіональних інспекцій, агенцій, районних центрів дирекцій фондів тощо. Державне управління забезпечується не в останню чергу представництвами міністерств.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Як бачимо з наведених прикладів, на регіональному рівні завжди присутні органи, що здійснюють контроль та моніторинг за роботою органів місцевого самоврядування з боку держави. Законодавством визначено незалежність органів місцевого самоврядування базового рівня від органів державного управління. Баланс національних інтересів та потреб базової громади досягається через створення виокремлених структурних підрозділів органів державного управління, що не впливають на політику органів місцевого управління, а виконують функції держави на місцях, за які місцеві громади не відповідають.

Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування може відбуватися двома шляхами: 1) місцеве самоврядування виконує всі повноваження щодо забезпечення життєдіяльності територіальної громади, що не належать до компетенцій виконавчої влади, визначених законодавством; 2) компетенції місцевого самоврядування визначені законодавством за рівнями; а те, що не належать до повноважень місцевого самоврядування, забезпечується органами державної виконавчої влади на місцях. Перспективними напрямками розвідок можуть стати дослідження механізмів формування публічної політики на регіональному рівні в умовах децентралізації владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : аналіт. записка. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/623>
2. Грицяк І. Деконцентрація і децентралізація у державному управлінні / І. Грицяк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії (Київ, 31 трав. 1996 р.) / за ред. В. А. Дона. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – С. 88–89.
3. Державне управління: основи теорії, історія та практика : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

4. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління [Електронний ресурс] / Мамонов І. Л. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12MILSSU.pdf>
5. Парламентські процедури : посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>
6. Старцев Я. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] : курс лекций. – Режим доступа : <http://humanities.edu.ru/db/msg/49349>
7. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції. CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra001.txt>
8. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. / Winczorek P. – Warszawa : Liber, 2000. – 321 s.
9. Конституция на Републик България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=bg>



УДК 332.1:005.5

О. С. Качний, кандидат наук з державного управління, докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

Проаналізовано досвід реалізації політики регіонального розвитку у країнах світу. Виокремлено особливості формування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів у зарубіжних країнах. Обґрунтовано напрями адаптації світового досвіду у сфері державного управління соціально-економічним розвитком регіонів до національного середовища.

Ключові слова: регіон; регіональний розвиток; зарубіжний досвід; механізми державного управління; соціально-економічний розвиток регіонів; політика регіонального розвитку.

The experience of realization of the regional development policy in the countries of the world is analyzed. The peculiarities of the formation of mechanisms of state governance for socio-economic development of regions in foreign countries are singled out. The directions of adaptation of world experience in the sphere of public administration of socio-economic development of regions to the national environment are substantiated.

The world experience of state regulation of regional development is largely differentiated, due to the peculiarities and development of national economies, the state system of countries, political traditions and forms of international integration, and therefore, it is almost impossible to highlight the dominant model of regional development policy.

Governments of the countries discussed above pay more and more attention to the principles of partnership and coordination, strategic planning and targeting, including hybrid policy instruments (grants plus loans). At the same time, funding for regional policy in these countries is steadily increasing, as well as increasing control over their use and the depth of the analysis of the impact of specific measures and instruments in order to improve policy in the future.

Key words: region; regional development; foreign experience; mechanisms of public administration; socio-economic development of regions; regional development policy.

© О. С. Качний, 2017

Постановка проблеми. Територіальні диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів існують майже в усіх країнах, незалежно від розмірів, економічного потенціалу, державного устрою чи політичної системи. У зв'язку з цим пошук шляхів мінімізації негативних наслідків територіальних нерівномірностей розвитку, розробка ефективних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком посідають одне з центральних місць у країнах світу, особливо в країнах із високорозвинутою економікою.

Кризові явища в економічній та соціальній сферах суспільного розвитку свідчать насамперед про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему державного управління в Україні відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень. Управління на загальнодержавному рівні і на рівні такого специфічного об'єкта управління, як регіон, не відповідає суспільним відносинам, які змінилися.

Відтак, нині в умовах зростання глобальних цивілізаційних викликів зміни ролі та позиції окремих країн, регіонів і міст у світовій системі економічних і політичних координат, питання вироблення нових інноваційних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком стає все більш актуальним. У цьому сенсі для України корисним може бути зарубіжний досвід реалізації політики регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження актуальних питань розвитку органів державного управління зробили вітчизняні вчені Г. Арабаджита, Д. Бакуменко, О. Бобровська, І. Грицяк, М. Іжа, С. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Лендьел, Н. Луцишин, П. Надолішній, Л. Сотниченко, С. Янішевський та інші, які розглядають різні аспекти організації та здійснення державного управління на всіх рівнях державної влади. При цьому висвітлюється як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. Зокрема, досвід державного управління в європейських країнах розглядають у своїх працях М. Лендьел та Н. Луцишин, Л. Сотниченко та С. Янішевський. Наразі у суспільстві назріла потреба в узагальненні зарубіжного досвіду щодо формування та ефективного функціонування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів.

Мета статті – узагальнення основних зарубіжних підходів стосовно механізмів державного управління соціально-економічним розвитком у контексті адаптації їх до українських реалій.

Виклад основного матеріалу. Політика Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері стимулювання регіонального та місцевого розвитку є однією з найтрадиційних і водночас найрозвиненіших сфер комунітарної (наднаціональної) політики, за якою можна спостерігати її еволюцію та вплив на розвиток регіонів різних типів.

Основними принципами регіональної політики в ЄС є: надання фінансової допомоги регіонам з яскраво вираженим відставанням в економічному розвитку; проведення погодженої політики між ЄС, національними урядами й місцевими органами влади під час підготовки планів регіонального розвитку, визначення стратегічних цілей структурної політики ЄС; визнання мультиплікаторної ролі інститутів ЄС, які стимулюють приватні капіталовкладення в слаборозвинуті регіони й надають ресурси тільки як доповнення до національних програм; виконання конкретних завдань на тому рівні (регіональному, національному, міждержавному), який є найбільш ефективним; тісна координація регіональної політики з іншими напрямками економічної політики ЄС; узгодження регіональної політики ЄС із макроекономічною соціальною політикою кожної із країн – членів Союзу; пряма взаємодія між державами ЄС у реалізації ними національної регіональної політики.

Проаналізувавши ефективність реалізації регіональної політики ЄС, можна виокремити декілька найбільш визначальних проблемних питань у цій сфері, які є актуальними для сучасної України, а саме: регіональна політика потребує довготривалого стратегічного бачення цілей, які необхідно досягти; головним в європейській регіональній політиці є об'єктивний (або "неполітичний") підхід щодо залучення та розподілу ресурсів; регіональна політика (за допомогою системи спільного фінансування і партнерства) має на меті зміцнення

прав власності місцевих громад; наявність правової інституціональної архітектури ЄС; регіональна політика передбачає прийняття рішень за двома основними напрямками – підтримка інтегрованих програм та підтримка окремих проектів; існує реальна залежність європейської регіональної політики від грантів (або комбінації грантів) та форм підтримки з відшкодуванням; наявність адекватного формального та неформального інституційного потенціалу; невід’ємним складником регіональної політики є моніторинг та оцінка дій, спрямованих на демонстрування створених цінностей для вкладників (спонсорів) і платників податків; належна обґрунтованість регіональних програм, прозорість процесу реалізації їх стратегії.

До основних інноваційних європейських механізмів державного регулювання соціально-економічним розвитком слід зарахувати: подальше посилення прив’язки цілей регіональної політики до цілей стратегії Європа-2020, скорочення кількості пріоритетів по окремих програмах; посилення відповідальності сторін за розробку й упровадження регіональної політики через інструмент партнерських контрактів між Єврокомісією та державами-членами, а також запровадження умов отримання коштів структурних фондів як на початковому етапі, так і в процесі реалізації; вдосконалення механізмів моніторингу та оцінки з чітким визначенням кінцевих результатів і засобів їх досягнення; раціоналізація правил структурних фондів ЄС та їх гармонізація; розширення сфер застосування інноваційних гібридних фінансових інструментів у сфері регіональної політики.

Таким чином, регіональна політика країн ЄС переважно орієнтована на зменшення розриву між соціально-економічними показниками різних країн та їх регіонів. Для цього першочергову увагу приділяють підтримці й стимулюванню проблемних або депресивних територій. При цьому діє принцип субсидіарності, згідно з яким кожна держава має власними силами вирішувати притаманні їй проблеми регіонального розвитку за напрямками, що потребують першочергового втручання з боку держави. До завдань національної регіональної політики належать такі: ліквідація відмінностей між показниками соціально-економічного розвитку, тобто диспропорцій; розвиток інфраструктури як джерела покращання умов виробництва та життєдіяльності населення в регіонах; залучення інвестиційних коштів та створення нових робочих місць.

Цікавим і достатньо корисним для української держави є досвід регіонального розвитку країн, які не входять до Європейської співдружності. Це США, країни Латинської Америки, азійського регіону, в яких регіональна політика і політика регіонального розвитку поступово займає ключові позиції у соціально-економічному розвитку.

Так, наприклад, у **США** пріоритетним напрямом вирівнювання регіональних диспропорцій є фінансова підтримка проблемних регіонів. Найбільш ефективним інструментом виявилось бюджетне фінансування окремих секторів економіки в депресивних регіонах, причому основна частина фінансування з федерального бюджету спрямовувалась на субсидування та кредитування заходів щодо раціонального використання ресурсів і охорони навколишнього середовища, розвитку промисловості і сфери надання податкових та амортизаційних пільг. Керівництво регіональними програмами здійснюють не самі регіони, а система спеціальних незалежних установ при федеральному уряді та спеціально створені федерально-штатні органи.

У **Великобританії** традиційно регіональна політика була спрямована на переорієнтацію і перерозподіл надлишкових і мобільних капіталів і робочих місць із районів прискореного розвитку (регіонів-донорів) у депресивні (регіони-реципієнти) як основний механізм стимулювання економічного розвитку депресивних регіонів і подолання регіонального дисбалансу. Низка законодавчих актів, прийнятих останнім часом, суттєво розширила стимули для проблемних регіонів, зокрема пільгові субсидії на придбання основних засобів, вільну амортизаційну політику, пряме планування регіонального розвитку тощо.

У **Канаді** діяльність, спрямовану на вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів, почав здійснювати уряд країни ще на початку 60-х рр. минулого століття. Здійснен-

ня її відбувається шляхом прямих фінансових трансфертів у рамках надання допомоги депресивним регіонам, а також реалізації цільових державних програм, що передбачали розвиток і удосконалення всіх видів інфраструктури, підтримку приватних інвестицій, надання податкових та інших пільг, субсидування і підтримку місцевого бізнесу.

Яскравим прикладом розробки галузевих політик у розрізі регіонів є **Японія**, яка територіально поділена на економічні райони. За невеликої за розмірами території як самої країни, так і її районів у Японії розроблені і реалізуються на практиці програми зі спеціалізації промисловості розвитку виробничої інфраструктури всередині кожного регіону. Така політика регіоналізації (районування) визначає соціально-економічний розвиток країни загалом і слугує основою для розробки довгострокових планів комплексного розвитку територій; формує фінансову, насамперед податкову, систему, що забезпечує самофінансування територій; сприяє розв'язанню соціальних проблем населення шляхом економічного регулювання його розселення і міграції, використовуючи кредити, пільгове оподаткування та інші економічні важелі.

Інтеграційний напрям регіональної політики передбачає інтеграцію знизу, що здійснюється за ініціативою органів управління регіонів, та інтеграцію зверху, що провадиться урядом країни. Так, у **Швеції** запроваджено державну регіональну політику, спрямовану на формування міцного підґрунтя самостійного розвитку регіонів, насамперед на основі їх переваг і власного економічного потенціалу. Безперечно, що головними інструментами зазначеної політики є вирівнювання доходів і витрат регіонів, надання їм дотацій, а також участь держави у фінансуванні інвестиційних проєктів, які сприяють зміцненню конкурентоспроможності регіонів як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Утім, треба мати на увазі, що головна передумова ефективності шведської моделі регіонального розвитку – високий рівень децентралізації державної влади та відповідно автономність і фінансова самостійність органів місцевого самоврядування.

Отже, у контексті розгляду даного питання підкреслимо, що механізмом, котрий забезпечує планомірну реалізацію потенціалу регіонального розвитку у зарубіжних країнах, є децентралізація повноважень центральної влади на користь регіональних та місцевих органів управління. Практикою децентралізації повноважень передбачено передання більшого обсягу коштів на низові рівні управління, тобто бюджетно-податкова децентралізація. Крім того, провідною тенденцією регіонального розвитку країн світу стає активізація прикордонного співробітництва, що посилює зовнішньоекономічний вектор діяльності регіонів, сприяє створенню Єврорегіонів, транскордонних кластерів та виводить регіональну політику на новий рівень міжнародних інтеграційних і коопераційних зв'язків. Означені тенденції потребують цілеспрямованого застосування регулювальних механізмів до коригування регіонального розвитку на основі розроблення концептуально-теоретичних положень, узагальнень та практичного впровадження рекомендацій щодо удосконалення національної системи регіонального управління, його децентралізації з огляду на потребу зміцнення конкурентоспроможності регіонів.

Більше того, завдання щодо подолання диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів країни здебільшого виконується переважно за рахунок випереджального зростання декількох регіонів, які стають центрами інноваційного розвитку країни і демонструють новий тип економічного та соціального зростання для інших територій. Державна підтримка відсталих, слабorozвинених регіонів у вигляді прямих фінансових трансфертів спрямована на вирівнювання соціально-економічного розвитку різних регіонів країни та уникнення економічного застою й соціальної напруженості.

Сучасний розвиток регіонів як у зарубіжних країнах, так і в Україні залежить від якісно створеної регіональної політики та професійної її реалізації. Таке завдання не можна виконувати безсистемно, тому має функціонувати розвинута інституційна інфраструктура, яка буде ефективно, по-перше, формулювати, а по-друге, реалізовувати регіональну політику.

Інституційна структура у європейських країнах формується за рахунок державних установ національного та регіонального рівнів, а також громадських організацій, які мають назву агентства регіонального розвитку. Державний рівень представлений, як правило, відповідними міністерствами, уповноваженими з питань регіональної політики та просторового розвитку, на які покладено виконавчі функції реалізації Концепції державної регіональної політики і програм регіонального розвитку, координації дій інших галузевих міністерств. Так, в Угорщині – це Міністерство довкілля і регіональної політики, у Чехії – Міністерство місцевого (регіонального) розвитку, у Болгарії – Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва, в Естонії – Міністерство регіонального та місцевого розвитку, у Польщі – консультативний орган при Кабінеті Міністрів – Комітет регіональної політики і сталого розвитку. Крім того, в кожній з держав діє Рада регіонального розвитку чи Рада з питань регіональної політики, яка є міжвідомчим законотворчим органом.

Як показує досвід країн Європи, ефективна діяльність агенцій регіонального розвитку можлива за умови надання їм права участі у процесі прийняття політичних та економічних рішень, що стосуються розвитку регіону; об'єднання їх у мережу на національному рівні за одночасного збереження їх відносної незалежності від прямого впливу та підпорядкування органам влади.

Європейський досвід показує, що спеціалізовані професійні позаполітичні інститути регіонального розвитку – оптимальна мережа для налагодження міжрегіональної співпраці, якої не можна досягти в результаті лише підписання формальних договорів між регіональними та національними органами влади. Складність реформаційних процесів у зарубіжних країнах пояснюється недостатньо розвинутою мережею партнерських зв'язків між державними, бізнесовими, громадськими, торговими інституціями, що, безперечно, може слугувати уроком для України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, світовий досвід державного регулювання регіонального розвитку значною мірою диференційований, що зумовлено особливостями і розвиненістю національних економік, державним устроєм країн, політичними традиціями і формами міжнародної інтеграції, через що виділити домінуючу модель реалізації політики регіонального розвитку практично неможливо.

Уряди вищерозглянутих країн приділяють усе більше уваги принципам партнерства та координації, стратегічного планування й цільового спрямування коштів, у тому числі на гібридні інструменти політики (гранти плюс кредити). Водночас обсяги фінансування регіональної політики в цих країнах постійно зростають, при цьому посилюється контроль за їх використанням та поглиблюється аналіз впливу конкретних заходів і інструментів для вдосконалення політики державного управління соціально-економічним розвитком регіонів.

Список використаних джерел:

1. Лендшел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендшел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2015. – С. 62–97.
2. Луцишин Н. П. Формування інституційної структури регіональної політики в країнах Європи / Н. П. Луцишин // Регіональна економіка. – 2004. – № 3. – С. 199–209.
3. Сотниченко Л. Л. Управління розвитком інфраструктурного забезпечення регіону на основі досвіду ЄС / Л. Л. Сотниченко // Економіка та держава. – 2014. – № 8. – С. 64–68.
4. Янішевський С. О. Організація органів регіональної влади країн ЄС із напівпрезидентською формою правління: досвід для України / С. О. Янішевський // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 1 (34). – С. 125–130.

УДК 351.746.1:351.862.4

О. В. Адамчук, кандидат психологічних наук,
начальник факультету охорони та захисту
державного кордону Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

В. М. Петров, кандидат військових наук,
старший викладач кафедри прикордонного
контролю Національної академії Державної
прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

О. М. Дмитренко, кандидат військових наук,
доцент кафедри прикордонного контролю
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького

ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано суб'єкти забезпечення національної безпеки держави, їхні повноваження, а також ролі Державної прикордонної служби України в системі забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Ключові слова: національна безпека; внутрішня безпека держави; суб'єкт забезпечення безпеки; Державна прикордонна служба України.

The article deals with the analysis of the state national security ensuring subjects. There are the legislative, executive and judicial authorities among them, as well as non-governmental organizations. Each subject of the state policy of national security has the appropriate powers, defined by the Constitution of Ukraine and other legislative acts. The State Border Guard Service of Ukraine can be considered as a subject of both external and internal security of the state, because it counteracts the dangers coming from other states, as well as those that arise in Ukraine. The State Border Guard Service of Ukraine plays an important role in the system of internal security of the state according to the distribution of Security and Defense Sector of Ukraine components' responsibilities for planning, responding to threats and performing the appropriate missions. So it is the main responsible executor during the aggravation of the situation on the state border of Ukraine (in response to external threats) and it directly takes part and provides assistance while ensuring state and public security, including combating terrorism and armed conflicts within the state (in response to internal threats).

Key words: national security; state internal security; subject of security ensuring; State Border Guard Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Україна, як і будь-яка суверенна держава, має свій державний кордон, охорона та захист недоторканності якого є однією з функцій держави.

У сучасному світі проблему національної безпеки виділено в окрему галузь політичної науки та політичної діяльності, значення якої постійно зростає. Від рівня національної безпеки залежить власне існування та розвиток людини, суспільства і держави. Процеси глобалізації, посилення єдності світу, водночас поглиблення його національної різноманітності, революція у військовій галузі призвели до зміни загроз і небезпек для людства, певних націй і держав. Це потребує нових підходів до глобальної, міжнародної та національної безпеки.

© О. В. Адамчук, В. М. Петров, О. М. Дмитренко, 2017

Найгострішою проблемою для сучасних держав, які перебувають у перехідному періоді, зокрема й для України, виявилася національна безпека. Для такого періоду характерно загострення соціальних протиріч, які провокують конфлікти в різних сферах життя суспільства, загрожують його національній безпеці. Створення ефективної системи забезпечення національної безпеки України, модернізація її військової політики відповідно до вимог часу – складних державотвірних процесів в Україні. Існування України як суверенної і стабільної держави, її прогресивний розвиток, самозбереження й безпека неможливі без розроблення і впровадження цілеспрямованої системи політики захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз. Усе це зумовлює актуальність проблем національної безпеки і військової політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань забезпечення національної безпеки на державному кордоні присвячено праці В. Городнова, Р. Каратаєва, В. Кириленка, О. Котова, Д. Купрієнка, М. Литвина, Б. Лейди, А. Махнюка, О. Мельникова, В. Назаренка, Ю. Потомського, П. Шишоліна та інших вітчизняних фахівців.

Водночас наявна ситуація в країні обумовила появу нових реальних і потенційних загроз національним інтересам України на її державному кордоні, тому питання забезпечення внутрішньої безпеки держави потребує подальшого розгляду.

Мета статті полягає в аналізі суб'єктів забезпечення національної безпеки держави та їхніх повноважень, а також у визначенні ролі Державної прикордонної служби України в системі забезпечення її внутрішньої безпеки.

Виклад основного матеріалу. Поняття національної безпеки відображає провідну роль нації – політичної, державно-громадської спільноти – як носія інтересів розвитку суспільства, засвідчує те, що національна державність залишається основною формою політичної організації суспільства, а національна держава продовжує відігравати роль важливого суб'єкта міжнародних відносин.

Національну безпеку забезпечує широке коло суб'єктів. Так, відповідно до [1], суб'єкти державної політики національної безпеки:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- Національний банк України;
- суди загальної юрисдикції;
- прокуратура України;
- Національне антикорупційне бюро України;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- органи та підрозділи цивільного захисту;
- громадяни України, об'єднання громадян.

Отже, забезпечення внутрішньої безпеки покладається на органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також на недержавні організації. На кожен із суб'єктів державної політики національної безпеки покладаються відповідні повноваження, визначені в Конституції України та законодавчих актах. Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України,

прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України.

Верховна Рада України визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України.

Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки та оборони; зважаючи на зміни в геополітичній обстановці, вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини.

Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та провадить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, реалізують концепції, програми у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, зарахованих законодавством до їхньої компетенції.

Збройні Сили України та Державна прикордонна служба України забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіють зовнішнім загрозам воєнного характеру. Органи та підрозділи цивільного захисту вживають заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період. Правоохоронні органи борються зі злочинністю і протидіють тероризму.

Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що чинять шкоду національній безпеці України. Прокуратура України виконує повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України “Про прокуратуру України”.

Громадяни України, беручи участь у виборах, референдумах та інших формах безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, котрих вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов’язків уживають заходів, визначених законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об’єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; законними способами та засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Розглянемо детальніше роль Державної прикордонної служби України в системі забезпечення національної безпеки України.

Відповідно до Закону України “Про Державну прикордонну службу України” [2], важлива функція Державної прикордонної служби України – охорона і захист державного кордону та здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів. Перетинання кордону – двосторонній процес, тобто здійснюється у двох протилежних напрямках: в Україну та з України, а отже, і загрози при цьому можуть бути не тільки зовнішніми, але й внутрішніми. Тож Державну при-

кордонну службу України можна розглядати як суб'єкт забезпечення і зовнішньої, і внутрішньої безпеки держави. До зовнішніх загроз у цій сфері належать ті, які виникають за межами об'єктів національної безпеки та надходять іззовні, тобто від інших держав.

У ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” до основних реальних і потенційних загроз національним інтересам і національній безпеці України у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України зараховано: поширення зброї масового ураження і засобів її доставки; недостатню ефективність наявних структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; нелегальну міграцію; вірогідність втягування України в регіональні збройні конфлікти чи в протистояння з іншими державами; нагромадження іншими країнами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою, озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності; повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації та оборонно-промислового комплексу України; накопичення великої кількості застарілої та не потрібної для Збройних Сил України військової техніки, озброєння, вибухових речовин; незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України; незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених із військової служби, та членів їхніх сімей; зростання небезпеки для життя і здоров'я цивільного населення, насамперед дітей, внаслідок воєнних дій чи збройних конфліктів [1, Ст. 7].

Зважаючи на геополітичну і внутрішню обстановку в Україні, діяльність усіх державних органів слід зосередити на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини й громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності та правопорядку, збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу й обороноздатності, радикальному покращанні екологічної ситуації [1, Ст. 8].

Так, у ст. 19 Закону України “Про державний кордон України” [3] зазначено, що у разі загрози поширення особливо небезпечних інфекційних хвороб на території України або іноземної держави сполучення через державний кордон України на загрожуючих ділянках за рішенням Кабінету Міністрів України може бути тимчасово обмежено чи припинено, або встановлено карантин для людей, тварин, вантажів, насінного, садівного матеріалу та іншої продукції тваринного й рослинного походження, що перетинають державний кордон України.

До внутрішніх загроз національній безпеці на державному кордоні можна зарахувати ті, що формуються в рамках об'єктів національної безпеки, тобто джерела розташовані на території держави:

- сепаратистські настрої всередині країни;
- загострення криміногенної обстановки на кордоні України, нелегальне перетинання кордону України фізичними особами (громадянами, іноземцями та особами без громадянства), які проживають на території України, торгівля людьми;
- незаконне переміщення через кордон наукових і культурних цінностей України, фінансових коштів, інформації, яка становить державну таємницю, інших видів охоронюваної інформації тощо;
- контрабанда зброї, боєприпасів, наркотичних речовин;

- конфлікти та інші провокації на державному кордоні України;
- особи, яким згідно із законодавством тимчасово обмежено виїзд з України;
- корупційні діяння та злочини у сфері службової діяльності персоналу Державної прикордонної служби України, випадки хабарництва;
- особи, які прямують через державний кордон з боку України та розшукуються за підозрою у вчиненні злочину, переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від відбуття кримінального покарання та в інших випадках, передбачених законодавством України;
- недостатнє інженерне облаштування державного кордону, низький рівень матеріально-технічного забезпечення прикордонників військовою та спеціальною технікою, озброєнням нового покоління;
- незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, членів їхніх сімей тощо.

Наявні внутрішні загрози в Україні – досить небезпечні, оскільки їх розпізнати складніше. Внутрішні загрози роблять Україну вразливішою для зовнішніх загроз.

Відповідно до Указу Президента [4], а саме розподілу відповідальності складових частин сектора безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням, Державна прикордонна служба України посідає важливе місце в системі внутрішньої безпеки держави, а саме:

під час загострення обстановки на державному кордоні України вона є головним відповідальним виконавцем (у відповідь на зовнішні загрози):

- у разі спроби перетинання державного кордону диверсійно-розвідувальною групою іншої держави;
- у разі суттєвого збільшення кількості випадків в'їзду в Україну осіб, які з урахуванням аналізу ризиків можуть бути причетні до антидержавних заходів і терористичної діяльності;
- у разі збільшення спроб незаконного переміщення через державний кордон в Україну зброї, боєприпасів, вибухових і радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів та іншої протиправної діяльності в Україні;
- за різкого зростання потоку нелегальних мігрантів до України або через її територію внаслідок збройних конфліктів чи скрутного економічного становища в інших державах;
- за різкого збільшення кількості порушень режиму державного кордону та прикордонного режиму;

бере безпосередню участь і надає допомогу під час забезпечення державної та громадської безпеки, в тому числі у боротьбі з тероризмом і збройними конфліктами всередині держави (у відповідь на внутрішні загрози):

- у разі спроби відокремити від України певні адміністративно-територіальні одиниці, зокрема за участі не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань, приватних військових компаній, терористичних, неурядових, етнічних, релігійних або інших організацій;
- у разі спроби державного перевороту або незаконної зміни конституційного ладу;
- під час впливу інших держав щодо поширення свого впливу на внутрішньополітичну обстановку в Україні, насамперед на територіях, які вони розглядають як зони реалізації національних інтересів (впливу), в районах проживання споріднених етносів тощо;
- у разі виникнення масових заворушень на політичному, етнічному, релігійному та іншому підґрунті, акцій громадянської непокори (страйків, блокування роботи органів державної влади, порушення функціонування об'єктів, комунікацій тощо);
- під час перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань;

– під час погроз або здійснення терористичних актів проти державних установ, органів державної влади та небезпечних промислових об’єктів з використанням літальних апаратів у повітряному просторі України;

– під час погроз або здійснення терористичних актів проти громадян України у громадських місцях та під час масових заходів, а також проти керівництва держави, окремих політичних діячів та інших важливих осіб України;

– у разі виникнення на території України дій населення, а також міжнародного суспільства, які миттєво і злагоджено використовуються як комбінації дозволеної зброї, партизанської війни, тероризму та злочинної поведінки для досягнення політичних цілей (включаючи комбінацію партизанської та громадянської війни, а також заколоту і тероризму);

– під час провадження терористичних операцій підпільними групами проти цілей, що збуджують у них особливу ненависть, терактів із використанням зброї масового знищення;

– під час погроз або здійснення терористичних актів проти миротворчих контингентів і персоналу під час виконання завдань у державі перебування, в процесі підготовки на території своєї держави та під час ротацій на території інших держав.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проаналізувавши положення основних нормативних документів з питань забезпечення національної безпеки [1–6], можна зробити висновок про те, що Державна прикордонна служба України – важливий елемент у системі забезпечення не тільки зовнішньої, але й внутрішньої безпеки держави, невід’ємний складник якої – безпека державного кордону в контексті нових загроз і викликів.

Зважаючи на історичний досвід та умови сьогодення, перспективами подальших розвідок може бути аналіз системи забезпечення внутрішньої безпеки прикордонними службами європейських країн, а також можливості його впровадження в систему забезпечення внутрішньої безпеки прикордонним відомством України.

Список використаних джерел:

1. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
2. Про Державну прикордонну службу України [Електронний ресурс] : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/661-15>
3. Про державний кордон України [Електронний ресурс] : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>

УДК 351.713:342.951

О. Ю. Бутова, державний інспектор
Львівської митниці ДФС

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО МИТНОГО ОПЕРАТОРА ЯК МЕХАНІЗМ СПРОЩЕННЯ УМОВ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто питання визначення пріоритетних напрямів подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні та забезпечення механізмів публічного управління в галузі державної митної справи, зокрема в частині запровадження інституту уповноважених економічних операторів (далі – УЕО) в Україні.

Ключові слова: митна справа; безпека ланцюга поставок; спрощення митних процедур; митна безпека; митний контроль; уповноважений економічний оператор; митне регулювання.

Integration of Ukraine into the global trade network as a reliable element of supply chain security, in particular through the implementation of a system of simplifications and guarantees of security and safety, requires harmonization of customs law with the international standards and EU legislation, as well as improvement of risk management system and post-audit control, inseparable from institutional and managerial transformations in the field of Customs.

The present article deals with the problem of development of the state customs affairs, in particular through the implementation the AEO program in Ukraine. With the introduction of the new Customs Code of Ukraine the concept of the authorized economic operator (AEO) was first presented, but its implementation is still under way. Therefore, in this article underlines the actuality of the topic connected with the solution of problems on implementing AEO in Ukraine.

We should point that implementation of the AEO program can be determined as one of the signs of institutional capacity of Ukrainian customs and governance in general, which reflects readiness of Ukraine to act as a reliable partner in relations with the global trade community, as well as the subjectivity of the state in the globalization and integration processes, activated in conditions of increasing volume and speed of international trade around the world.

Key words: trade facilitation; supply chain security; simplification of customs procedures; security and safety; authorized economic operator; customs control.

Постановка проблеми. Попри наявність досить значної кількості досліджень з питань державного управління та митного адміністрування, в умовах посилення міжнародних інтеграційних процесів постає необхідність в обґрунтуванні наукових положень щодо забезпечення механізмів публічного управління в галузі державної митної справи та визначення векторів подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в частині запровадження в Україні інституту УЕО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації митного контролю та державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності стали предметом наукових пошуків таких авторитетних дослідників і практиків у галузі державної митної справи, як І. Г. Бережнюк, О. П. Борисенко, А. Д. Войцещук, Л. М. Івашова, І. М. Квеліашвілі, О. В. Комаров, Ю. Д. Кунєв, А. В. Макаренко, О. С. Нагорічна, І. В. Несторишен, П. В. Пашко, П. Я. Пісний, Д. В. Приймаченко, С. С. Терещенко, В. В. Ченцов та ін.

Питанням упровадження та функціонування інституту УЕО присвячено наукові праці таких науковців, як Л. Геллерт, А. В. Ємець, Л. Карлссон, Т. В. Микитенко, А. Ю. Очерет,

© О. Ю. Бутова, 2017

М. Польнер, С. А. Попель, Л. Р. Прус, О. О. Пунда, М. М. Разумей, І. Л. Руда, В. О. Сергійчик, В. А. Туржанський, Х.-Й. Шрам та ін. Водночас не втрачає актуальності питання подальшого розвитку системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в частині запровадження в Україні відповідного інституту.

Мета статті – обґрунтування наукових положень щодо забезпечення механізмів публічного управління в галузі державної митної справи та напрямів подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в частині запровадження інституту уповноваженого економічного оператора в Україні.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна торгівля завжди була і залишається вкрай важливим чинником економічного процвітання будь-якої держави. При цьому для найбільш розвинених країн світу і країн, що активно розвиваються, фундаментальним стає принцип щодо забезпечення сприятливих умов міжнародній торгівлі, зокрема через спрощення та прискорення митних процедур, базові механізми та інструменти забезпечення якого було вперше визначено стандартами зі спрощення і гармонізації митних процедур.

Згідно з відповідними стандартами, для уповноважених осіб, у подальшому формалізованих як уповноважені економічні оператори, які відповідають установленим митними органами критеріям, включно із підтвердженням відповідності вимогам митних органів та задовільної системи ведення комерційної документації, митними органами забезпечується ряд спрощень, пов'язаних із митним оформленням та випуском товарів, а також застосування інших спеціальних процедур [1].

Уповноважені, або авторизовані, економічні оператори, які відповідають вимогам безпеки і надійності, іншим критеріям та вимогам митних адміністрацій, беруть участь у програмах співробітництва щодо забезпечення безпеки міжнародного торговельного ланцюга поставок та, відповідно, можуть розраховувати на прискорений контроль вантажів, а також подання митниці мінімально необхідної інформації для ідентифікації товарів із подальшим поданням додаткової інформації щодо цих товарів.

Водночас значні переваги від спрощення умов міжнародної торгівлі можуть бути досягнуті без зменшення ефективності митного контролю. За такого підходу поряд зі спрощенням митних процедур необхідно забезпечити належний рівень безпеки міжнародної торгівлі. Гостро усвідомлюючи таку необхідність, було прийнято стандарти безпеки і спрощення торгівлі [2], які вперше комплексно і системно визначили базові елементи безпеки торговельного ланцюга, а саме УЕО.

Як зазначають експерти, в процесі реформування державної митної справи в Україні необхідно переймати європейський досвід, що в багатьох країнах світу успішно реалізовано шляхом запровадження інституту УЕО, що робить залучення митниці мінімальним і зазвичай дистанційним, дає змогу використовувати принцип мовчазної згоди, здійснювати перевірку документів після випуску товарів, що значно зменшує потреби нарощувати штат митниці за умов зростання товаропотоків [3, 8–9].

Дійсно, європейський вектор подальшого розвитку та інституційної інтеграції залишається головним і незмінним стратегічним пріоритетом зовнішньої політики України. Тому з метою досягнення визначених цілей Угоди про асоціацію та на виконання взятих на себе міжнародних зобов'язань [4], зокрема в частині запровадження системи відповідних спрощень, Україна має вживати заходів щодо подальшого наближення вітчизняного законодавства з питань державної митної справи до відповідного законодавства ЄС.

Водночас відповідні зобов'язання України щодо запровадження програми УЕО пов'язані з ратифікацією Угоди про спрощення процедур торгівлі, відповідно до якої кожен член забезпечує додаткові заходи зі спрощення процедур торгівлі, які пов'язані з митними формальностями і процедурами для уповноважених операторів, що відповідають установленим критеріям. При цьому членам рекомендується розвивати системи уповноважених операторів на основі міжнародних стандартів [5].

Концепція УЕО є міжнародною митною моделлю, яка підтримується СОТ і ВМО. Вона спрямована на покращання якості здійснення митних формальностей, включаючи підвищення довіри та прозорості, а також зменшення торгових обмежень і відстрочок. Її вже впровадила або висловила намір щодо впровадження переважна більшість митних адміністрацій у всьому світі [6]. І якщо Україна не бажає залишатися на узбіччі світових процесів, то має якнайшвидше забезпечити відповідність цим вимогам.

Концепція УЕО базується на принципі партнерства митниці з економічним оператором. Це означає, що взаємозв'язок між митницею та УЕО завжди має ґрунтуватися на принципах взаємної прозорості, коректності, справедливості та відповідальності. Митниця очікує, що УЕО діятиме відповідно до митного законодавства й інформуватиме митницю про будь-які труднощі компанії з дотриманням законодавства. Митниця має надавати підтримку для досягнення цих цілей та принципів [7].

Програма УЕО, якщо вона правильно розроблена, впроваджена та розгорнута, може бути моделлю для збалансування інтересів як уряду, так і бізнесу в умовах глобалізації та збільшення обсягів міжнародної торгівлі. Реалізація концепції УЕО, враховуючи кількість національних програм, є глобальним успіхом з погляду впровадження – однією з найбільш успішних міжнародних моделей [8]. Це можуть засвідчити дані щодо темпів розгортання відповідних програм УЕО в країнах ЄС (табл. 1).

Таблиця 1

Топ країн ЄС за темпами збільшення кількості сертифікованих УЕО

2010 рік	DE	NL	FR	IT	PL	SE	UK	ES	AT	всі інші
к-ть	1413	430	361	332	289	251	209	152	146	573
%	34.0	10.3	8.7	8.0	7.0	6.0	5.0	3.7	3.5	13.8
2013 рік	DE	NL	FR	IT	PL	ES	GB	SE	BE	всі інші
к-ть	5372	1339	950	778	654	549	331	322	321	1339
%	44.9	11.2	7.9	6.5	5.5	4.6	2.8	2.7	2.7	11.2
2017 рік	DE	FR	NL	IT	PL	ES	UK	BE	HU	всі інші
к-ть	6128	1568	1546	1253	810	718	606	461	361	2006
%	39.6	10.1	10.0	8.1	5.2	4.7	3.9	3.0	2.3	13.0

Джерело: зведено автором: дані за 2010 та 2013 рр. [9]; дані за 2017 р. – узагальнено автором на основі пошукових запитів [10].

Згідно з наведеними даними, понад половину сертифікатів УЕО припадає на перші три країни відповідного рейтингу, водночас майже в третині країн ЄС цей показник не перевищує 100 або навіть 50 сертифікованих УЕО. Слід зазначити, що наведені дані показові для розуміння динаміки процесів та загальних трендів і тенденцій, оскільки також потрібно

зважати на структуру й обсяги зовнішньої торгівлі цих дуже різних країн та їх економік, загальну кількість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Дослідники цих процесів відзначають певну кореляцію між рівнем економічного розвитку держави та поширенням інституту УЕО в ній. Водночас, дещо опонуючи такій позиції, окремі автори зазначають, що відповідні процеси характеризують не так економічний розвиток держави, як ефективність державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в ній, керованість митної системи та її готовність до роботи за новими правилами [11]. На наш погляд, справедливі обидві позиції, які доповнюють одна одну.

При цьому запровадження інституту УЕО, на наше переконання, можна вважати одним із маркерів інституційної спроможності вітчизняної системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, що відображає готовність України виступати надійним партнером у взаєминах із торговельною спільнотою, а також суб'єктність держави у глобалізаційних та інтеграційних процесах, активізованих в умовах прискорення темпів і збільшення обсягів міжнародної торгівлі в усьому світі.

Без сумніву, статус УЕО сприяє поліпшенню умов ведення бізнесу, але до появи в Україні першого власника сертифіката УЕО доведеться вирішити ще багато складних питань. Вочевидь, спеціальні спрощення та механізми їх застосування на практиці ще довго вдосконалюватимуться, але вже саме запровадження такого суб'єкта митного права означає перехід на нові принципи безпечної міжнародної торгівлі та знаменує собою початок принципово нового підходу до методів взаємодії митних адміністрацій і ділових кіл [12].

Так, національним законодавством із питань державної митної справи інститут уповноваженого економічного оператора як абсолютно нового суб'єкта митних правовідносин було запроваджено з прийняттям чинного МК України [13], положеннями якого визначено правовий статус уповноваженого економічного оператора та умови його надання, порядок та умови отримання відповідного сертифіката, спеціальні спрощення, що надаються відповідним сертифікованим суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, тощо.

Однак, як справедливо зазначають провідні вітчизняні експерти, сучасний розвиток цього прогресивного інституту в Україні перебуває на неналежному рівні. Недарма в урядовому проекті Концепції реформування державної митної справи зазначено, що особливої уваги потребує імплементація Угоди про спрощення процедур торгівлі, зокрема в частині впровадження інституту уповноважених економічних операторів, що дасть можливість взаємного визнання систем уповноважених операторів [14, 11].

Дійсно, аналіз положень чинного МК України засвідчує їх переважну відповідність положенням МК Співтовариства, встановленого Регламентом (ЄС) № 952/2013 Європейського Парламенту та Ради [15]. Водночас аналіз положень Глави 2 “Уповноважений економічний оператор” МК України дає підстави погодитись із позицією переважної більшості експертів щодо їх практичної невідповідності положенням Регламенту (ЄС) № 952/2013 та відповідним міжнародним стандартам.

Фактично правове регулювання відповідного інституту у вітчизняному законодавстві має здебільшого декларативний характер та не відповідає реаліям комерційної практики. Як наслідок, упродовж п'яти років жоден із українських суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності не набув відповідного статусу. При цьому УЕО діють у всіх 28 країнах ЄС та інших країнах Європи, а також США, Канаді, Китаї та інших країнах світу. Так, у США їх зареєстровано понад 11 тис., Канаді – понад 1,1 тис., Китаї – близько 3,5 тис., ЄС – понад 15,5 тис.

Водночас за сучасного стану правового регулювання запровадження цього механізму ускладнено не лише процедурними невідповідностями, зокрема в частині критеріїв та вимог, спрощень і видів сертифікатів тощо, але й відсутністю механізмів (відповідних міжнародних угод) взаємного визнання сертифікованих економічних операторів інших країн, і навпаки, визнання українських економічних операторів іншими країнами, що фактично унеможливує запровадження системи відповідних спрощень.

Крім того, практична реалізація інституту уповноваженого економічного оператора потребує не лише належного правового регулювання та прозорих, об'єктивних і недискримінаційних процедур, але й наявності ефективної системи контролю на всіх етапах міжнародного ланцюга поставок товарів. Відповідно, невід'ємними елементами такої системи контролю мають бути дієві механізми забезпечення вибіркової митного контролю, зокрема на основі застосування системи аналізу та управління ризиками.

Як зазначають фахівці, для реального зацікавлення українського бізнесу працювати над отриманням сертифіката УЕО державі необхідно доводити всі переваги, які надає такий статус. Насамперед це визнання УЕО найбільш надійним партнером з найвищим ступенем довіри [16, 173]. Опонуючи шановному колезі, зауважимо, що "білому" бізнесу не потрібно доводити відповідні переваги, він уже давно чекає на позитивні зміни і, на відміну від держави, відкритий до нових правил на умовах партнерства.

Тому наявність прозорих, об'єктивних і недискримінаційних процедур, що відповідають міжнародним стандартам і вимогам, є обов'язковою умовою для запровадження системи спрощень на основі гарантій надійності й безпеки, оскільки українська митниця вже мала досвід розподілу суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на так звані "білі та чорні списки". Тому на сучасному етапі подальша розбудова механізмів попереднього інформування, управління ризиками та постаудиту стає пріоритетною.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. За результатами обґрунтування механізмів публічного управління в галузі державної митної справи пріоритетним напрямом подальшої розбудови системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні можна визначити, зокрема запровадження інституту уповноваженого економічного оператора відповідно до міжнародних стандартів і сучасної комерційної практики.

Водночас долучення України до глобальної торговельної мережі як надійної ланки міжнародного ланцюга поставок товарів, зокрема на основі запровадження системи відповідних спрощень і гарантій надійності та безпеки, потребує забезпечення відповідності вимогам європейського законодавства, а також удосконалення механізмів попереднього інформування про переміщення, управління ризиками та постаудитконтролю, невід'ємних від інституційних та управлінських трансформацій у галузі державної митної справи.

Список використаних джерел:

1. World Customs Organization (1999). The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), (Revised Kyoto Convention), Brussels, June 1999.
2. World Customs Organization (2015). SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, Brussels, June 2015.
3. Туржанський В. А. Нормативно-правове регулювання та особливості надання статусу уповноваженого економічного оператора в ЄС / В. А. Туржанський // Розвиток інституту уповноваженого економічного оператора в контексті імплементації рамкових стандартів безпеки та полегшення міжнародної торгівлі ВМО : зб. наук. праць наук.-практ. Інтернет-конф. 15 вер. 2016 р. – Хмельницький ; Ірпінь : НДЦМС НДІФП УДФСУ, 2016. – С. 8–11.
4. European Union (2014). Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part // Official Journal of the European Union, L 161/3-2137, May 29, 2014.
5. WTO (2013). Agreement on Trade Facilitation: Ministerial Decision of 7 December 2013, WTO, Geneva.

6. Несторишен И. В. Концептуализация института уполномоченных экономических операторов: международный опыт и перспективы его внедрения в таможенное законодательство Украины / И. В. Несторишен, В. А. Туржанский // Customs Scientific Journal. – 2016. – № 1 (6). – С. 147–165.
7. TAXUD (2016). Authorised Economic Operator Guidelines, CCC-GEN (AEO subsection), Brussels, March 11, 2016.
8. Karlsson L. Back to the future of Customs: A new AEO paradigm will transform the global supply chain for the better / L. Karlsson // World Customs Journal. – 2017. – № 1 (11). – С. 23–34.
9. Schramm H.-J. Who benefits most from AEO certification? An Austrian perspective / H.-J. Schramm // World Customs Journal. – 2015. – № 1 (9). – С. 59–68.
10. AEO Database [Електронний ресурс] / TAXUD. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>
11. Смець А. В. Стан та перспективи запровадження рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації як засобу вдосконалення митної логістики підприємств України / А. В. Смець, І. Г. Яценко // Економічний вісник ЗДІА. – 2017. – № 4 (10). – С. 43–49.
12. Гоменюк М. Уполномоченный экономический оператор: причины недовольства статусом в Украине и пути улучшения условий / М. Гоменюк // Customs Scientific Journal. – 2015. – № 2 (5). – С. 176–183.
13. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.
14. Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення балансу безпеки та спрощення міжнародної торгівлі : монографія / за заг. ред. І. В. Несторишена та В. А. Туржанського. – Ірпінь ; Хмельницький : ФОП Стрихар А. М., 2017. – 214 с.
15. European Union (2013). Regulation № 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code // Official Journal of the European Union, L 269/1-101, October 9, 2013.
16. Разумей М. М. Механізми державного управління зовнішньоторговельною безпекою України: дис. ... к. н. держ. упр. спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Максим Миколайович Разумей. – Дніпро, 2017. – 285 с.



УДК 35.075:339.543(477)

І. М. Квеліашвілі, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ПЕРЕДУМОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ

Розглянуто концептуальні аспекти, формування національної зовнішньо-економічної політики через розвиток та трансформацію інституту державної митної справи. Наведено індекси України у міжнародних рейтингах стосовно сфери міжнародної торгівлі, їх залежність від темпів та ефективності реформ, у тому числі у митній сфері, а також фактори, що уповільнюють інноваційний розвиток національної митної справи.

Ключові слова: трансформація; реформи; митна справа; митна політика; рейтинги; Державна фіскальна служба; зовнішньоекономічна політика; конкурентноспроможність.

© **І. М. Квеліашвілі**, 2017

Ukraine confidently and persistently adheres to the course of comprehensive integration into the outer space. The declared level has a corresponding dependence on the pace and processes of world development, requires the development and implementation of a systemic, effective foreign economic policy as an instrument capable of realizing national interests and economic growth, and the competitiveness of the national economy.

Our country is on the way of resetting its own political, economic and social systems. And in the first place, these processes can be assessed through the prism of a strategic course for reform in almost all spheres.

The world market in the context of globalization requires states to adapt to external conditions present the country as capable to transformations in the international integration processes, specifically to optimize the image of state institutions in outer space.

The regulation of foreign trade, the development of the Ukrainian economy and its integration into the world economy are carried out through the system of principles and directions of the state's activity in the implementation of customs policy.

The high level of Ukraine's integration into the world economy and, consequently, the dependence of socio-economic development on the dynamics and trends of the development of world economic processes require Ukraine to implement a holistic and effective customs policy as an instrument for realizing its own national economic interests in the global economy.

Creation of favorable conditions for the development of foreign economic activity is the main purpose of the bodies ensuring the implementation of the state customs affairs.

The conditions for the formation of customs were not always easy, but despite all the main vector of its development at each of the stages is the orientation towards world trends, their variability and adaptation to them.

The objective necessity of finding new development models in any state institution is connected with the introduction of processes of transformation in aspects and manifestations that reflect the demands of time, the current political power, and the processes taking place in the world.

One of the priority directions of creating an updated image of the country is precisely the optimization of the state's customs policy, the harmonization of national customs legislation with international law, the introduction of effective management technologies in the implementation of customs, effective reforms in the customs sphere. The principles of the transformation of the state institution must be systemic, neutral, transparent, accountable, and effective.

Key words: transformation; reforms; customs; customs policy; ratings; State fiscal service; foreign economic policy; competitiveness.

Постановка проблеми. Україна впевнено та наполегливо дотримується курсу на всеохопну інтеграцію у зовнішній простір. Заявлений рівень має відповідну залежність від темпів та процесів розвитку світу, тобто потребує розробки та впровадження системної, ефективної зовнішньоекономічної політики як інструменту, здатного до реалізації національних інтересів та економічного зростання, конкурентоспроможності національної економіки.

Міжнародну конкурентоспроможність країни слід розглядати як здатність держави активно брати участь у світових економічних відносинах, формуючи таке внутрішнє бізнес-середовище, яке б сприяло розвитку конкурентних переваг вітчизняних суб'єктів господарювання та стійкій позиції на світових ринках, тим самим забезпечуючи відкритість і прозорість економічних процесів, високий рівень життя суспільства [1].

У цьому сенсі можна стверджувати, що наша країна знаходиться на шляху перезавантаження власних політико-економічної і соціальної систем. І насамперед ці процеси слід оцінювати через призму стратегічного курсу на проведення реформ практично в усіх сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення України як спроможної до інновацій, структурних перетворень та реформ у сфері митної справи підіймаються у

працях О. П. Борисенко, Л. М. Івашової, Д. В. Приймаченка, О. К. Ткачової, В. В. Ченцова, О. П. Федотова та ін.

Мета статті – встановлення характерних особливостей трансформації національної митної справи через рейтингові індекси та визначення об'єктивних пріоритетів відновлення іміджу інституту митної справи.

Виклад основного матеріалу. Світовий ринок в умовах глобалізації потребує від держав пристосовуватись до зовнішніх умов, презентувати країну як спроможну до трансформацій у міжнародні інтеграційні процеси, цілеспрямовано оптимізувати імідж державних інститутів у зовнішньому просторі.

Перспективна державна політика розвитку – це політика, що створює середовище, в якому підприємства можуть досягати конкурентних переваг без прямого втручання уряду в сам процес. Уряду лише необхідно заохочувати зміни, сприяти внутрішній конкуренції, стимулювати інновації – створювати умови для підвищення конкурентоспроможності у внутрішньому і зовнішньому економічному просторі [2].

Запорукою успішного проведення економічних реформ в окремих країнах, що модернізували свої суспільно-політичні системи наприкінці XX ст., датський політолог О. Норгаард пояснював зовнішніми та внутрішніми початковими умовами, інституційними змінами і стратегічною програмою цих реформ [3].

Розроблення й упровадження комплексу реформ – це стратегічно значущий захід заради гідного позиціонування держави на світовій арені, якщо вона претендує на право називатися високорозвиненою, правовою, цивілізованою, європейською, з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культури й демократії [4].

Нині розробляється та застосовується велика кількість інструментів, що дають змогу здійснити комплексний аналіз факторів конкурентоспроможності тієї чи іншої країни. Найбільш іміджевими вважаються: Індекс глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), Індекс глобалізації (KOF Index of Globalization), Індекс легкості ведення бізнесу (Ease of doing business Index), Індекс економічної свободи (Index of Economic Freedom), Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), Індекс розвитку людського потенціалу (Human Development Index, HDI).

Найвідомішим рейтингом міжнародної конкурентоспроможності країн є “Індекс глобальної конкурентоспроможності” (Global Competitiveness Index), який від 1979 р. щорічно публікується у звітах Всесвітнього економічного форуму (м. Давос) [1].

За показниками рейтингу щодо Індексу глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 рр. (The Global Competitiveness Index) [5], опублікованому всесвітнім економічним форумом, Україна посіла 81-ше місце серед 137 країн світу. Сусідами України стали Бразилія і Бутан.

Згідно з даними дослідження [5], Україна погіршила свої позиції у 4 із 12 основних показників, при цьому найбільше знижено рейтинг за оцінкою інноваційного складника індексу – (“мінус” 9 пунктів).

Одні з найнижчих індексів отримала діяльність державних інституцій (117-те місце), зокрема, їхні складові частини:

- етика і корупція – 106;
- зловживання впливом – 129;
- безпека 106.

За Індексом безпеки Україна перебуває поряд із Камбоджею і Тунісом.

Орієнтовним показником, у тому числі інституційної спроможності країни до розвитку, інтегрування у глобалізаційних процесах, можна вважати рейтингові показники Світового банку Doing Business [6].

У рейтингу складників “Doing business-2018” за темою “Міжнародна торгівля” Україна займає 119-ту позицію, що на 4 пункти нижче від попереднього року [6].

На рис. 1 наведено динаміку рейтингу України за темою “Міжнародна торгівля”.

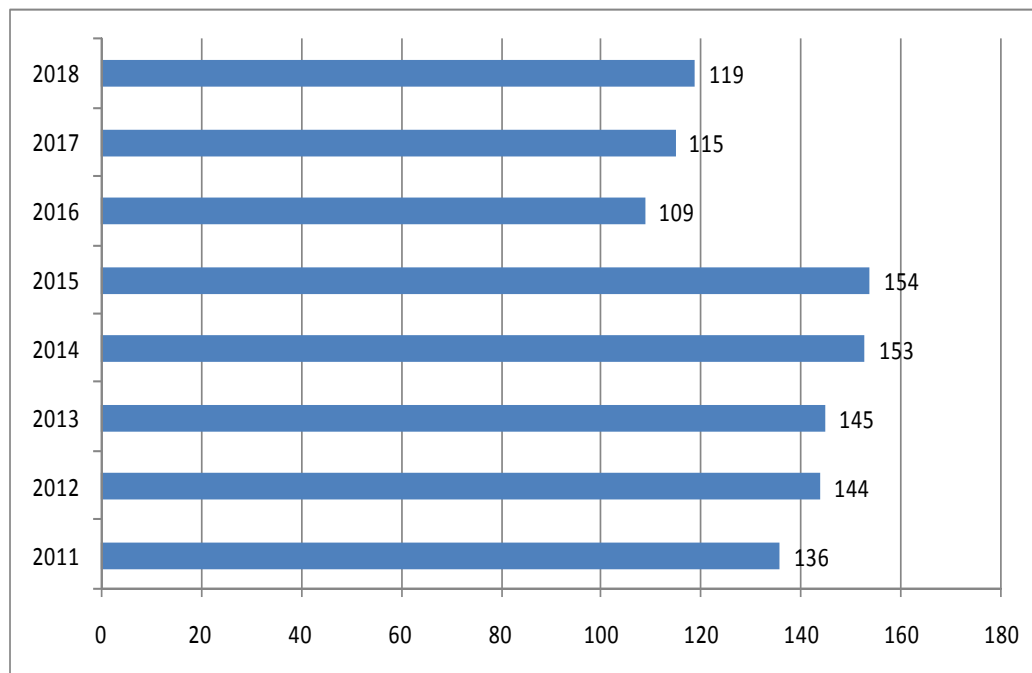


Рис. 1. Динаміка Індексу України за рейтингом “Міжнародна торгівля”, 2011–2018 рр. рейтингу складників “Doing business”

Джерело: за даними сайту Doing Business.

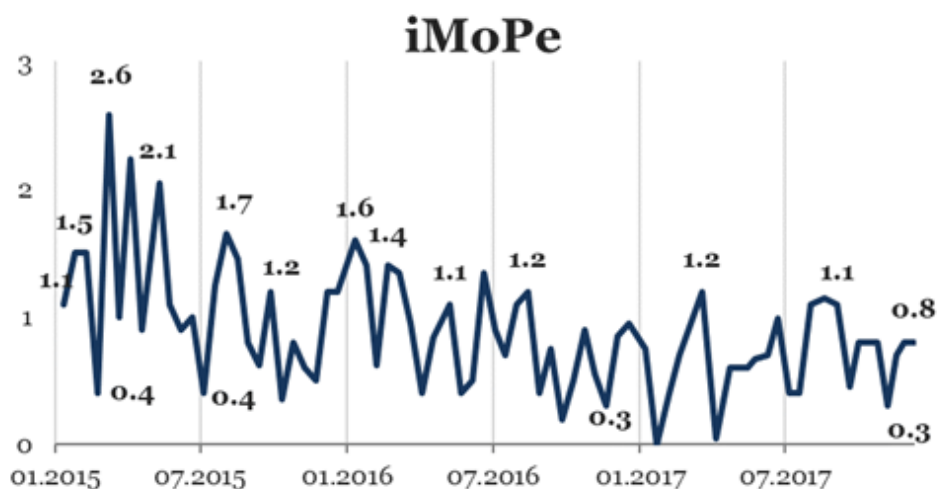
Досить низький результат за цією рейтинговою категорією свідчить про відсутність прогресивних зрушень у сфері міжнародної торгівлі.

Негативними факторами для ведення бізнесу в нашій країні визначено (в порядку зменшення): інфляцію, корупцію, політичну нестабільність, високі податкові ставки, складність податкового законодавства, нестабільність урядів, ускладнений доступ до фінансів, неефективну роботу державної бюрократії, регулювання валютного ринку, недостатню освіченість працівників, погану етику робочої сили, недостатню здатність до інновацій [7].

Якщо підходити об’єктивно, то сам факт формування індексу щодо початкових умов та поточний індекс формально вже можна вважати результатом реформ.

На початку 2015 р. аналітичною платформою VoxUkraine [8] був заснований Індекс моніторингу реформ. Індекс моніторингу реформ являє собою аналітичний інструмент, призначення якого – надавати кількісну оцінку прогресу економічних реформ в Україні. Цей індекс базується на оцінці експертами змін у регуляторному середовищі, які можна вважати реформаторськими або антиреформаторськими.

Автори проекту зазначають, що головною метою індексу є інформування суспільства щодо швидкості та глибини процесу реформ у країні. Недостатню інформованість суспільства пов’язують з тим, що кожна державна інституція виконує свою частину роботи в межах певного вузького напрямку, а ЗМІ найчастіше приділяють увагу лише найбільш резонансним темам [8].



iMoPe може набувати значення від -5 до $+5$
значення вище $+2$ розглядається як прийнятний темп реформ

Рис. 2. Динаміка Індексу моніторингу реформ [8]

Із 18 до 24 грудня 2017 р. Індекс моніторингу реформ (iMoPe) становив $+0,6$ бала (у попередньому раунді він дорівнював $+0,8$ із можливих від $-5,0$ до $+5,0$ бала).

Наведена у графіку агенції itomevox.org динаміка Індексу моніторингу реформ має стійку тенденцію до їх уповільнення. Найбільш прийнятним темпом реформ можна вважати лише період першого півріччя 2015 р., який відмічено як суттєвий прогрес у реформах за чотирма із п'яти напрямів, що відслідковуються Індексом: “Державне управління та боротьба з корупцією”, “Монетарна політика та фінансові ринки”, “Енергетична незалежність”, “Державні фінанси”. Напрямок “Зовнішня торгівля” отримав 0 балів [8].

До основних проблем, що стримують розвиток та не сприяють спрощенню міжнародної торгівлі країни, належать:

- неефективні процедури – надмірна забюрократизованість за недостатнього між-відомчого співробітництва призводить до зростання часу і витрат на дотримання формальностей на кордоні;
- фінансовий тиск – наповнення бюджету домінує у підходах митниці;
- адміністративний тягар – надмірна кількість документів для проведення зовнішньоекономічних операцій;
- повільний хід реформ у виконанні зобов'язань України за поглибленою і всеохопною угодою про вільну торгівлю між ЄС та Україною, а також Угодою СОТ про спрощення торгівлі;
- недостатній рівень довіри між державою та бізнесом – відсутність авторизованих трейдерів/операторів і механізмів постімпортного контролю;
- відсутність стратегії модернізації митної функції [9].

Втіленням ідеї єдиної платформи для координації дій із розвитку міжнародної торгівлі в Україні та кроком у реалізації інтеграційних інтересів України має стати створення Ради з міжнародної торгівлі. Це передбачено Планом заходів з упровадження Експортної стратегії:

Дорожньої карти стратегічного розвитку торгівлі України на 2017–2021 рр. [10]. Рада з міжнародної торгівлі має забезпечити взаємодію між урядом і бізнесом у чотирьох напрямках:

- спрощення процедур торгівлі;
- просування експорту;
- розробка стратегій та реалізація державної політики у сфері міжнародної торгівлі;
- поліпшення системи митно-тарифного регулювання і торговельного захисту.

Регулювання зовнішньої торгівлі, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки відбувається через систему принципів і напрямів діяльності держави під час здійснення митної політики [11].

Високий рівень інтеграції України у світове господарство, а також залежність її соціально-економічного розвитку від динаміки й тенденцій розвитку світогосподарських процесів потребує від України цілісної та ефективної митної політики як інструменту реалізації власних національних економічних інтересів у глобальній економіці.

Створення сприятливих умов для розвитку ЗЕД є головним призначенням органів, що забезпечують здійснення державної митної справи.

На жаль, уже тривалий період спостерігається призупинення процесу сталого розвитку національної митної справи. Початком створення цього державного інституту прийнято вважати набуття чинності Законом України від 25 червня 1991 р. № 1262-ХІІ “Про митну справу в Україні” [12]. Цим правовим актом було визначено правові основи організації митної справи в Україні, яку орієнтовано на формування спільного ринкового простору і митних союзів з іншими державами.

Тобто інтеграційний вектор розвитку, у тому числі митної справи, був закладений саме на етапі створення суверенної держави. Якщо розподілити періоди розвитку митної справи України на етапи, то кожен із них охоплює найбільш видатні моменти, що відбувались у період її становлення, формування іміджу країни у зовнішньому просторі, орієнтації на виклики часу.

На кожному з етапів можна виділити найбільш вагомий внесок у формування митної справи держави та її репутацію у світі.

1. 1991–1993 рр. – створення та формування національного митного законодавства, митної системи як самостійного інституту, зміна пріоритетів у контролі за ЗЕД, лібералізація ЗЕД, особливо щодо ввезення в Україну товарів з метою коригування наявного в той період дисбалансу попиту та пропозицій на внутрішньому ринку країни.

2. 1994–1995 рр. – етап формування іміджу державного інституту митної справи, через діяльність якого створюється економічна основа незалежності країни з використанням фіскальних важелів у процесі здійснення ЗЕД.

3. 1996–1998 рр. – створення протекціоністської спрямованості щодо імпортової складової частини ЗЕД. Це період активної підтримки розвитку національного товаровиробника, початок активізації процесу приєднання України до міжнародних організацій, створення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи: засновано Академію митної служби України (головний навчально-методичний заклад із підготовки кадрів митної справи), а також центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у Києві і Хмельницькому.

4. 1999–2012 рр. – удосконалення системи митно-тарифного регулювання, функціонального, структурного й інфраструктурного перетворення. Але поряд із протекціоністськими тенденціями саме у цей період набуває обертів тіньова торгівля, контрабанда товарів, запроваджуються схеми ухилення від сплати податків, що, безумовно, впливає на рівень розвитку національного товаровиробника.

Основними завданнями Державної митної служби України відповідно до Положення про Державну митну службу України, затвердженого Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 582/201 [13], визначено:

1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи;

2) реалізація державної політики у сфері державної митної справи;

3) забезпечення захисту економічних інтересів України.

5. 2012 р. – введення в дію Митного кодексу України [11], редакція якого адаптована до міжнародних митних норм, стандартів та практики їх запровадження. Також цей період можна визначити як реформаторський.

Наприкінці 2012 р. Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [14] шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України утворено Міністерство доходів і зборів України (далі – Міндоходів).

Відповідно до Положення про Міндоходів і зборів України, затвердженого Указом Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 [15], основним завданням Міндоходів України, що стосується сфери митної справи, встановлено забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків, зборів та інших платежів.

Саме у цей період чітко визначилась фіскальна домінантна тенденція у діяльності митного напрямку новоствореного відомства, що визнано також метою Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 рр. [16]: підвищення ефективності адміністрування податків, зборів, митних платежів, надання послуг громадянам і бізнесу та, як результат, забезпечення наповнення доходної частини бюджету, створення умов для розвитку підприємництва та міжнародної торгівлі.

Стратегічні пріоритети Міністерства доходів і зборів визначались Стратегічним планом із закріпленими базовими принципами, стратегічними напрямками, цілями та завданнями його розвитку, виконання яких забезпечить реалізацію державної політики у податковій та митній сфері з урахуванням сучасних тенденцій і особливостей розвитку України у перспективі до 2018 р. Очікуваними результатами мало стати прискорення проведення структурних реформ у національній економіці, формування зручної та комфортної для платника систем податкового та митного сервісу, поліпшення бізнес-клімату, розроблення ефективного механізму протидії новим економічним викликам.

Об'єктивна необхідність пошуку нових моделей розвитку у будь-якому інституті держави пов'язана із запровадженням процесів трансформації в аспектах та проявах, що відображають вимоги часу, позиції чинної політичної влади, а також процесів, що відбуваються у світі.

Структурно-адміністративна трансформація шляхом ліквідації Міндоходів та створення Державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ) під час реформування системи центральних органів виконавчої влади надала інерційного поштовху реформаторським експериментам у сфері митної справи [17].

Реорганізація міністерства у ДФСУ не змінила вектор пріоритетів у політиці відомства, хоча до основних його завдань зараховано реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів [18].

Створення на базі податкової та митної служб Міністерства доходів і зборів України, ліквідація цього Міністерства та утворення на його базі Державної фіскальної служби

України призвели до виникнення організаційних, технічних і соціальних проблем під час надання адміністративних послуг суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності як фізичним, так і юридичним особам [19].

Саме цей погляд відображає загальну суспільну думку про діяльність органів, на які покладено повноваження здійснювати державну митну справу.

Умови формування митної справи ніколи не були легкими, та попри все головним вектором її розвитку на кожному з етапів є орієнтація на світові тенденції, їх змінність та адаптація до них.

Певною особливістю процесу реформування вважається наявність як раціональної, так й ірраціональної складової частин, що найчастіше пов'язано із суб'єктивними підходами до розроблення і впровадження реформ, браком теоретико-методологічного обґрунтування та моніторингового супроводження [20].

На думку А. Ілишева, одне з основних завдань реформ – формування адекватної перехідному періоду політики у сфері державного управління та створення держапарату, здатного її реалізувати [21].

Серед імперативів адміністративного реформування в Україні на рівні центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) у працях вчених наводяться такі фактори [22]:

- незавершеність розмежування між ЦОВВ функцій із формування державної політики та її впровадження, а також реалізації таких функцій державного управління, як планування, організація, контроль;
- слабка координація та взаємодія між ЦОВВ;
- незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах;
- недосконалість контролю щодо діяльності ЦОВВ внаслідок не релевантних механізмів підзвітності, нагляду та контролю;
- поєднання в одному ЦОВВ діаметрально протилежних функцій державного управління;
- вироблення державноуправлінських рішень, контроль за ними, регулятивні та дозвільні дії.

Як зазначено у працях науковців, загальним імперативом адміністративного реформування на центральному рівні є забезпечення інституціональної спроможності органів державної влади проводити ефективну державну політику за визначеними стратегічними пріоритетами [22].

Інертність і незавершеність задекларованих та розпочатих реформ практично за всіма презентованими напрямками та державними інститутами є особливістю національної реальності у сфері державного управління.

Найбільш показовий приклад незавершеності реформ – їхня динаміка у сфері митної справи за період створення та функціонування ДФС України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Наявну систему управління державною митною справою в Україні неможливо корелювати з властивими для демократичних країн параметрами.

Не є властивими та сумісними з інноваційними тенденціями, до яких прагне інститут державної митної справи:

- наявність ручного управління в центральному органі виконавчої влади з питань митної справи, так і в його структурних підрозділах;
- плінності кадрів, затвердження на посадах осіб, наближених до влади, але не завжди компетентних саме у митній справі;
- надмірна закритість, формальне інформування суспільства про діяльність та звіти, що суперечить сучасним принципам транспарентності у діяльності державних інститутів;
- невідповідність чинної системи управління задекларованим ідеям трансформації та відсутність позитивних змін у рейтингах відомства.

Реальний стан управління митною справою ще не відповідає сучасним технологіям реінжинірингу у митній сфері. Це унеможливує та обмежує ефективність виконання завдань, визначених Митним кодексом України.

Попри це науковий оптимізм підтверджений переконанням, що “в Україні склалися два впливові фактори реформ: перший із яких – це активне громадянське суспільство, а другий – “м’яка сила” Європейського Союзу та Міжнародних фінансових організацій. Ці фактори є противагою ризику провалу реформ, що спрямовані на модернізацію суспільства” [23].

Одним із пріоритетних напрямів створення оновленого іміджу країни є саме оптимізація митної політики держави, гармонізація національного митного законодавства з міжнародним законодавством, запровадження ефективних управлінських технологій під час здійснення митної справи, дієві реформи у митній сфері. Принципами трансформації державного інституту мають бути ситемність, нейтральність, транспарентність, відповідальність, ефективність.

Список використаних джерел:

1. Охота В. І. Конкурентоспроможність України на світовій економічній арені / Віталій Іванович Охота // Економічний аналіз : зб. наук. праць Тернопільського національного економічного університету. – 2015. – Том 19. – № 1. – С. 84–90.
2. Борисенко О. Сутність зовнішньоекономічної політики та її вплив на розвиток національного господарства [Електронний ресурс] / О. Борисенко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – Вип. 1. – С. 120–126. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_1_17
3. Норгаард О. Економічні інституції та демократична реформа: порівняльний аналіз посткомуністичних країн / Оле Норгаард ; [пер. з англ. М. Козуб, А. Галушка]. – К. : Ніка-Центр, 2006. – 424 с.
4. Кондрашов О. М. Трансформація публічного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства та глобалізаційних процесів: вітчизняний та закордонний досвід : монографія / О. М. Кондрашов. – К. : Прінт Ю, 2016. – 624 с.
5. The Global Competitiveness Index 2017–2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
6. Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/rankings>
7. Україна втрачає позиції серед конкурентоспроможних країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agroportal.ua/ua/news/vlast/ukrayina-vtrachaye-pozitsiyi-sered-konkurentospromozhnikh-krayin>
8. VoxUkraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://voxukraine.org/uk>
9. Митниця та міжнародна торгівля – статус та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/articles/ey-article-academy-15-march-2017>
10. Про утворення Ради з міжнародної торгівлі [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2017 р. № 455. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/455-2017-%D0%BF>
11. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
12. Про митну справу в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 25.06.1991 р. № 1262-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-12>
13. Про Положення про Державну митну службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 582/201. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>
14. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.12.12 р. № 726/2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

15. Про Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>

16. Про Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2018 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 869-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D1%80>

17. Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 28.02.2014 № 838-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/838-18>

18. Про Державну фіскальну службу України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>

19. Корнева Т. В. Модернізація митної служби України в умовах євроінтеграції / Т. В. Корнева // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 1. – С. 191–193.

20. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році [Електронний ресурс] : навч. матеріали для самост. підготовки / авт. кол.: Т. П. Крушельницька, С. О. Ралдугін та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 60 с. – Режим доступу : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/7e0df430-e95f-4dc6-9922-e56b6fdefca1.pdf

21. Илышев А. Япония: административная реформа и государственный аппарат / А. Илышев // Проблемы теории и практики управления. – 1996. – № 5. – С. 70–75.

22. Реформа публічної адміністрації в Україні в запитаннях та відповідях / [уклад. Н. Нижник, Л. Прокопенко]. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.

23. Опанасюк В. В. Ризики модернізації: політична стабільність напередодні реформ в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Опанасюк // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – 2015. – Вип. 2. – С. 299–311. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2015_2_22



УДК 347.921.6(035)

Л. І. Кийда, старший викладач кафедри
публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ТОВАРІВ І ОСОБИСТИХ РЕЧЕЙ ПІД ЧАС ПЕРЕТИНУ ГРОМАДЯНАМИ МИТНОГО КОРДОНУ

Викладено результати дослідження порядку митного контролю за безмитним переміщенням особистих речей і товарів громадян під час перетину ними митного кордону та визначено шляхи адаптації основних положень митного законодавства України до вимог митного законодавства країн ЄС.

Ключові слова: митний контроль; двоканальна система митного контролю; переміщення товарів громадянами; безмитне переміщення товарів.

European integration is a complex and controversial socio-economic process of establishing close cooperation between European states. The article presents the results of the study of the customs control of the duty-free movement of personal belongings and goods of citizens at the time of crossing the customs border and the ways of adaptation of the basic provisions of the customs legislation of Ukraine to the requirements of the customs legislation of the EU countries.

© **Л. І. Кийда**, 2017

The purpose of the article is to summarize the legislative norms and practical experience of carrying out customs control over the movement of personal belongings, goods of citizens during the crossing of the customs border in Ukraine and in the EU countries and seeking ways to improve them.

It is determined that the current customs legislation of our country on the issue of duty-free movement of goods through the customs border through the customs border with quantitative restrictions and prohibitions in general complies with the norms of the customs legislation of the EU.

However, there are some differences in the taxation of goods that are imported beyond the established limits, and this, in general, depends on the customs policy of a country. Importantly, Ukraine is on the way to liberalizing rates of duty and VAT and approximating them to the rates in force in the EU.

The restrictions on the import of tobacco and vodka products into the country are rather uncomfortable for citizens and that which requires urgent revision in Ukraine is the age limit of citizens, if in the EU member states it is 17 years, then in Ukraine – 18. That is, if the Pole, or a German, or a Czech who turned 17 years old according to the laws of his country going to Ukraine will have cigarettes, then on our border, guided by the legislative Ukraine, they will be taken away. Therefore, having declared the course on European integration, Ukraine has to pay more attention to the adaptation of domestic customs legislation to the EU customs legislation in all areas of foreign economic activity and interstate relations.

Key words: customs legislation; two-channel system of customs control; movement of goods by citizens; duty-free movement of goods.

Постановка завдання. Становлення України як цивілізованої держави залежить від формування та реалізації митної політики Державної фіскальної служби України, орієнтації на дотримання міжнародних стандартів Всесвітньої митної організації та Європейського Союзу. Наша країна прийняла стратегічно важливе рішення про європейський вектор зовнішньоекономічної політики. Введення безвізового режиму перетину митного кордону з країнами ЄС призвело до збільшення кількості українців, які подорожують Європою. Тому дослідження процедури митного контролю переміщення особистих речей, товарів громадян під час перетину їх через митний кордон України та пошук шляхів удосконалення положень Митного кодексу України (далі – МКУ) відповідно до вимог митного законодавства ЄС дуже актуальні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження стали праці науковців у галузі митної справи, які широко розглядаються в спеціальній фаховій літературі, зокрема в працях С. М. Бережного, І. Г. Бережнюка, Л. М. Івашової, А. В. Мазура, В. П. Науменка, Ю. П. Соловкова, П. В. Пашка, В. В. Ченцова та інших учених і практиків митної системи.

Мета статті – узагальнення законодавчих норм та практичного досвіду здійснення митного контролю за переміщенням особистих речей, товарів громадян під час перетину митного кордону в Україні та в країнах ЄС і пошук шляхів їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Реалізація державної митної політики передбачає здійснення органами доходів і зборів низки функцій, серед яких чільне місце займає митний контроль. Згідно з визначенням МКУ, митний контроль – це сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання його норм, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку [1].

Під час перетину митного кордону та входу до зони митного контролю всі особи підпадають під особливий правовий режим, який зобов'язує виконувати встановлені державою правила щодо порядку переміщення предметів через митний кордон України. Незастосування деяких або всіх форм митного контролю до предметів під час проходження громадянами через зону митного контролю не означає, що зазначені громадяни можуть не дотримуватись митних правил. Митний контроль проводиться посадовими особами органів

доходів і зборів у зонах митного контролю. Посадовим особам органів доходів і зборів надається право застосування тих форм митного контролю, що найбільш адекватно відповідають конкретним вимогам проведення контрольної дії.

МКУ визначає засади здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності Державної фіскальної служби України. МКУ спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи.

Чинний МКУ узагальнив положення, які раніше містилися в різних законах та підзаконних актах. Значні зміни торкнулися, зокрема, митного оформлення й оподаткування товарів, що ввозяться громадянами на митну територію України. Підвищено максимальну вартість товарів, яка не оподатковується, але знижено максимальну їх вагу. Також встановлено обмеження на перетин кордону України громадянином. Відтепер перетин митного кордону України громадянином частіше одного разу протягом однієї доби зобов'язує його здійснювати письмове декларування товарів. Це нововведення, на думку урядовців, сприятиме боротьбі з "човниковим" бізнесом. Водночас запроваджено окремі позитивні нововведення для громадян, які матимуть право ввозити на митну територію України товари без письмового декларування та оподаткування на загальну суму:

- до 150 євро, що переміщуються у несупроводжуваному багажі, у міжнародних поштових та експрес-відправленнях;
- до 1000 євро та вагою до 50 кг у ручній поклажі та супроводжуваному багажі та ввезення повітряним транспортом (*пори́г збільшено з 200 до 1000 євро*);
- до 500 євро та вагою до 50 кг у ручній поклажі та супроводжуваному багажі та ввезення іншим, ніж відкриті для повітряного сполучення, повітряним транспортом (*пори́г збільшено з 200 до 500 євро*).

Із 1 січня 2018 р. набули чинності внесені зміни до правил безмитного ввезення товарів на територію України громадянами у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі. Зокрема, з 1 січня 2018 р. не є об'єктом оподаткування податком на додану вартість операції з увезення на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі товарів (крім підакцизних товарів та особистих речей), сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 500 євро та сумарна вага яких не перевищує 50 кг, через державний кордон України особою, яка була відсутня в Україні більше ніж 24 години та яка в'їжджає в Україну не частіше одного разу впродовж 72 годин. Також ввезення на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі товарів (крім підакцизних товарів та особистих речей), сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 50 євро та сумарна вага яких не перевищує 50 кг, через державний кордон України особою, яка була відсутня в Україні менше ніж 24 години або яка в'їжджає в Україну частіше одного разу впродовж 72 годин [2].

У разі ввезення товарів більшої ваги чи вартості базою оподаткування є частина сумарної фактурної вартості таких товарів, що перевищує еквівалент 50 євро, з урахуванням мита, що підлягає сплаті.

Товари, що ввозяться громадянами у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі, у несупроводжуваному багажі, у міжнародних поштових та експрес-відправленнях, сумарна фактурна вартість та/або загальна вага яких від 1000 (500 та 150) євро до 10 тис. євро та вагою, що перевищує 50 кг (ст. 374 МКУ), відтепер ввозяться на митну територію України зі сплатою ввізного мита у розмірі 10 відсотків та ПДВ у розмірі 20 відсотків (*зменшена загальна ставка мита з 20 до 10 відсотків*).

Щодо товарів, сумарна фактурна вартість яких перевищує еквівалент 10 тис. євро, що пересилаються (переміщуються) на митну територію України в міжнародних поштових відправленнях, міжнародних експрес-відправленнях, у ручній поклажі, супроводжуваному та несупроводжуваному багажі, а також товари (крім підакцизних), незалежно від їх фактурної вартості, що переміщуються на митну територію України у вантажних відправленнях, підлягають декларуванню та митному оформленню з поданням митної декларації, передбаченої законодавством України для підприємств, а також дозволів (ліцензій), сертифікатів відповідності чи свідоцтв про визнання відповідності у випадках, установлених законодавством України для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, та оподатковуються ввізним митом за повними ставками Митного тарифу України і податком на додану вартість за ставкою, встановленою Податковим кодексом України (*пори́з збільшено з 1000 до 10 тис. євро*) [2].

Під час порівняльного аналізу положень Закону України "Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України" від 15.11.2011 № 2681-III (далі – Закон 2681), який втратив чинність, і МКУ було виявлено як багато ускладнень, так і спрощень процедури контролю під час увезення в Україну громадянами особистих речей, товарів та транспортних засобів комерційного призначення. Зокрема, в ст. 370 МКУ [1, ст. 370] визначено уточнений перелік товарів, що зараховані до особистих речей громадян, водночас у ст. 8 Закону 2681 він був досить загальним [3, ст. 8].

Також у чинному митному законодавстві України остаточно визначено обмеження щодо ввезення громадянами товарів на митну територію України. Ці обмеження, згідно зі ст. 376 МКУ, не поширюються на громадян, які досягли 18-річного віку й можуть ввозити алкогольні напої та тютюнові вироби на митну територію України в ручній поклажі або супроводжуваному багажі без сплати митних платежів та без письмового декларування у таких кількостях із розрахунку на одну особу: 200 сигарет або 50 сигар чи 250 грамів тютюну, або ці вироби в наборі загальною вагою, що не перевищує 250 грамів; 5 літрів пива, 2 літри вина, 1 літр міцних (із вмістом спирту більше 22 %) алкогольних напоїв. Алкогольні напої та тютюнові вироби незалежно від їх кількості не звільняються від оподаткування митними платежами, якщо особа, яка ввозить їх на митну територію України, була відсутня в Україні менш ніж 24 години. Харчові продукти вагою до 10 кг в упаковці виробника, що надходять на адресу громадян у міжнародних поштових або експрес-відправленнях; харчові продукти для власного споживання на суму, яка не перевищує еквівалент 200 євро, ввозяться в порядку та обсягах, визначених Кабінетом Міністрів України. За вимогами ст. 378 МКУ не підлягають переміщенню на митну територію України в несупроводжуваному багажі продукти харчування без упаковки виробника.

Слід зазначити, що, незважаючи на велику кількість різноманітних додаткових умов і обмежень у нових чинних законодавчих документах, які регулюють митні правила ввезення товарів громадянином, вони у загальних рисах відповідають митному законодавству ЄС. Так, з 01.06.2016 р. набрав чинності новий Митний кодекс ЄС [4]. За інформацією, отриманою від митних органів Угорщини, Польщі, Румунії та Словацької Республіки, відповідно до вимог зазначеного нормативного документа всі країни Європейського Союзу були зобов'язані привести у відповідність до його вимог своє національне митне законодавство та підзаконні акти. Зокрема, встановлено ліміти (об'єм, кількість), обмеження та заборони під час увезення громадянами на територію ЄС товарів (табл. 1).

Зазначимо, що Митний кодекс ЄС забороняє ввезення на свою територію тютюнових виробів та алкогольних напоїв особами, які не досягли 17 років, водночас у вітчизняному законодавстві, як зазначалося вище, віковий ценз становить 18 років.

Таблиця 1

**Обмеження і заборони під час увезення товарів громадянами
третіх країн на територію ЄС**

Назва товару некомерційного характеру	Пункти пропуску (неавіаційні та морські)	Авіаційні та морські пункти пропуску
Сигарети	40 шт.	200 шт.
Сигарилли	20 шт.	100 шт.
Сигари	10 шт.	50 шт.
Тютюн для куріння	50 г	250 г
Тютюнові вироби	або комбінація цих товарів у межах допустимих норм	
Рідини з вмістом алкоголю понад 22 % або неденатурований алкоголь з вмістом 80 % або більше	1 л	1 л
Рідини з містом алкоголю до 22 %	2 л	2 л
Алкогольні вироби	або комбінація цих товарів у межах допустимих норм	
Тихе вино (нешипучі напої)	4 л	4 л
Пиво	16 л	16 л
Парфуми і туалетна вода	без обмежень щодо кількості, однак у межах норм щодо вартості дозволених до ввезення товарів	
Мінеральні оливи	заводська ємкість (каністра) + 10 л у переносній каністрі	–
Загальна вартість товару, дозволеного до ввезення, на особу	300 євро	430 євро
Кава	150 євро	150 євро

Джерело: [5].

Також у митному законодавстві країн ЄС, зокрема у Словацькій Республіці, зазначено, що для цілей застосування фінансових обмежень, які стосуються вартості окремих товарів, вартість одного неподільного товару не може бути розділена. Ще у Словаччині не беруть до уваги (за фінансовими обмеженнями) особистий багаж подорожуючого, який ввозиться тимчасово або вивозиться після його тимчасового вивезення, а також вартість лікарських засобів, необхідних для особистого користування пасажиром. Наприклад, сімейна пара, яка слідує з України у будь-яку з країн ЄС, не може імпортувати (ввезти) фотоапарат (як товар) вартістю 350 євро, щоб претендувати на звільнення від імпортних мит, хоча безмитне ввезення товару для однієї людини становить 300 євро [5].

Окрім того, у Митному кодексі ЄС визначено основи звільнення від оподаткування митом некомерційних товарів у подорожуючих, що імпортуються з третіх країн, де вони призначені для особистого споживання чи споживання у домашніх господарствах або призначені як подарунок, а також характер і кількість продуктів, які не викликають підозри, що вони ввезені для комерційних цілей, і їх ввезення здійснюється не на постійній основі (час від часу). Проте зазначено, що пасажир зобов'язаний такі товари заявити і пред'явити митному органу під час перетину кордону.

Якщо вартість некомерційних товарів більше встановлених норм, які дозволяють некомерційний імпорт без сплати платежів, то до таких товарів можна застосовувати одну ставку мита у розмірі 2,5 % від вартості товарів. Це стосується не тільки поштових відправлень, надісланих однією приватною особою іншій, але й вантажів, що перевозяться в особистому багажі та мають комерційний характер.

Звичайна ставка мита застосовується за умови, що внутрішня вартість товарів, які імпортуються, не перевищує 700 євро на партію товару або на одну особу. Ця єдина ставка мита не застосовується до товарів, включених у список товарів, що переміщуються без сплати мита в установлених межах, а також стосується тютюну і тютюнових виробів, які переміщуються поштовими відправленнями.

У разі якщо вартість некомерційних товарів перевищує 700 євро, використовуватиметься та сама процедура, що й у разі імпорту товарів комерційного значення. Це означає, що у таких випадках застосовується ставка мита, згідно з постановою Ради (ЄС) від 23.07.1987 р. № 2658/1987 про митні тарифи та статистичну номенклатуру, та Єдиний митний тариф із подальшими змінами і ПДВ, відповідно до Закону № 222/2004.

Також Митним кодексом ЄС визначено, що звільненню від сплати ПДВ, мита й акцизу під час імпорту некомерційних товарів, які переміщуються в особистому багажі до країн зони ЄС з території третіх країн, підлягають товари, якщо їх вартість не перевищує показники, що наведені в табл. 2.

Таблиця 2

Обмеження вартості товарів, які переміщуються в особистому багажі з території третіх країн до ЄС

300 євро	На людину (крім авіаційного транспорту)
430 євро	На людину (авіаційний транспорт)
150 євро	На людину віком до 15 років незалежно від виду транспортних засобів

Джерело: [5].

Звільняються від імпортних мит незначні (дрібні) партії товарів, які переміщуються з третіх країн, однак таке звільнення не поширюється на алкогольні напої, парфуми, туалетну воду, тютюн і тютюнові вироби. Ці поставки звільняються від мита, якщо вартість вантажу не перевищує 150 євро, а якщо вартість вантажу не перевищує 22 євро, також звільняються від ПДВ. Це означає, що, якщо загальна вартість поставки незначна (мізерна), тобто перевищує 22 євро, але не більше 150 євро, вантаж може бути звільнено від митних зборів, але це не звільняє від сплати ПДВ. Якщо загальна вартість партій незначна (мізерна) та не перевищує 22 євро, вона може бути звільнена від митних зборів, а також від сплати ПДВ.

Під час в'їзду на митну територію ЄС у разі ввезення (імпорту) товарів, які не звільняються від мита, ПДВ та акцизних товарів, подорожуючі зобов'язані заявити про це митному органу та подати митну декларацію.

Окрім того, відповідно до вимог Регламенту ЄС № 1889/2005, будь-які особи, які слідує на територію ЄС або покидають його межі та мають готівкові кошти у сумі 10 тис. євро чи більше або еквівалент цієї суми у будь-якій іншій валюті, або конвертовані цінні папери (облігації, акції, дорожні чеки), зобов'язані заповнити митну декларацію і подати її митному органу в пункті контролю під час перетину кордону ЄС. За невиконання або порушення цієї вимоги компетентним органом може бути накладено штраф, а готівкові кошти можуть бути затримані чи конфісковані.

До речі, митне законодавство ЄС з питань ввезення на митну територію співдружності товарів фізичними особами установлює окремі норми для громадян, що переміщуються між країнами – членами ЄС.

Так, оскільки Польща разом з іншими державами – членами Європейського Союзу утворює митний союз, це означає, що:

- мита на внутрішніх кордонах між державами – членами ЄС були скасовані;
- в усьому ЄС діють однакові митні ставки на товари, що ввозяться з-за меж ЄС;
- діють однакові правила походження щодо товарів, які ввозяться з-за меж ЄС;
- реалізується спільний підхід до визначення митної вартості.

Митні служби Польщі в Європейському Союзі проводять заходи на зовнішніх кордонах, особливо у сфері боротьби з контрабандою, перехоплення небезпечних або підроблених товарів, порятунку тварин, які перебувають під міжнародним захистом, ведуть боротьбу проти злочинних мереж, а митники стягують ввізні мита і податки.

Кількісні норми для тютюнових виробів і алкогольних напоїв, призначених для особистого користування (тобто не для комерційних цілей), які не потребують додаткових оплат:

- тютюнові вироби в кількості, що не перевищує:
- сигарети – 800 шт.;
- сигарилли (сигари масою не більше 3 г/шт.) – 400 шт.;
- сигари – 200 шт.;
- курильний тютюн – 1 кг;
- алкогольні напої в кількості, що не перевищує:
- етиловий спирт – 10 л;
- вино і ферментовані напої – 90 л, у тому числі максимум 60 л ігристого вина;
- пиво – 110 л;
- проміжні продукти – 20 л.

Якщо громадянин провозить більшу кількість, йому може бути запропоновано довести, що ці продукти призначені для особистого використання і/або надати докази купівлі (чек або рахунок-фактуру).

Зауважимо, що наведені вище ліміти діють для громадян старших від 17 років. Особи, молодші зазначеного віку, не можуть мати і перевозити алкоголь і тютюн.

Щодо перевезення грошових коштів громадянами між країнами ЄС, то, як і для третіх країн, не потрібне декларування, якщо сума перебуває в межах не більше 10 тис. євро або еквівалентна цій сумі в іншій валюті. При цьому в польському законодавстві визначено, що грошові кошти – це:

- польська валюта;
- іноземна валюта;
- банкноти і монети, виведені з обігу, але що підлягають обміну;
- цінні папери, що служать платіжним засобом, наприклад, чеки, дорожні чеки;
- векселі;
- золото і платина в зливках.

При цьому слід зазначити, що платіжними засобами в розумінні валютного права не є платіжні та кредитні картки і кошти, наявні на них [5].

На грошові кошти у розмірі 10 тис. євро і вище може бути накладено мито. В'їзд і виїзд з ЄС із сумою 10 тис. євро або більше чи еквівалентом цієї суми в іншій валюті має бути задекларований у митному органі. У Польщі, як і в інших країнах, недотримання

обов'язку декларування платіжних засобів або подання в декларації неправдивих даних тягне штрафні санкції за здійснення податкового правопорушення.

Також новацією МКУ є формування двоканальної системи митного контролю товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України громадянами. Так, відповідно до п. 1. ст. 366, “двоканальна система” – це спрощена система митного контролю, яка дає громадянам змогу здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів проходу (проїзду транспортними засобами особистого користування) через митний кордон України [1].

Насамперед визначимося з поняттям “зелений” та “червоний коридор”. Зона спрощеного митного контролю (“зелений коридор”) є частиною зони митного контролю на території митниці. Ця зона призначена для спрощеного митного контролю товарів, які не підлягають обов'язковому письмовому декларуванню та оподаткуванню і на переміщення яких через митний кордон України не встановлено заборон або обмежень. Такою зоною можуть скористатись громадяни України й іноземці. “Червоний коридор” також є частиною зони митного контролю на території або у приміщенні митниці. Вона призначена для проведення митних процедур товарів, які підлягають обов'язковому письмовому декларуванню та оподаткуванню чи на переміщення яких через митний кордон України встановлено заборони або обмеження. Проходженням через зону “червоного коридору” можуть скористатись громадяни України та іноземці лише після заповнення митної декларації.

Загалом на митниці розміщена інформація про митні правила та можливості проходження митного контролю “зеленим коридором”, але, як правило, громадяни України не звертають жодної уваги на ці правила, а іноземці зазвичай не володіють мовою, через що не можуть ознайомитися з митними правилами.

При цьому зазначено, що громадянин самостійно обирає відповідний канал (“зелений коридор” або “червоний коридор”) для проходження митного контролю за двоканальною системою. Обрання “зеленого коридору” вважається заявою громадянина про те, що переміщені ним через митний кордон України товари не підлягають письмовому декларуванню, оподаткуванню митними платежами, не підпадають під установлені законодавством заборони та/або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території, та свідчить про факти, що мають юридичне значення. Громадяни, які проходять (проїжджають) через “зелений коридор”, звільняються від подання письмової митної декларації. Звільнення від подання письмової митної декларації не означає звільнення від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів через митний кордон України.

Однак у випадку переміщення повітряним транспортом слід урахувати, що ст. 196 МКУ містить заборону переміщення на борту повітряного судна пасажиром у зареєстрованому багажі та в речах, які перебувають у пасажирів, через митний кордон України таких товарів:

- вибухові речовини;
- засоби підривання і предмети, ними начинені;
- стислі та зріджені гази;
- легкозаймисті рідини;
- легкозаймисті тверді речовини;
- окислюючі речовини та органічний перекис;
- токсичні речовини;
- радіоактивні матеріали;
- їдкі та корозійні речовини;
- отруйні й отруйні речовини.

У разі виявлення у громадянина речей, грошей або предметів, які заборонено/обмежено ввозити на територію України, такі речі або предмети вилучаються працівником митної служби з обов'язковим складанням протоколу про порушення митних правил. Громадянин в обов'язковому порядку має бути ознайомлений з таким протоколом, якщо особа не володіє

українською мовою, працівники митних органів зобов'язані залучити для складання протоколу перекладача. Копія протоколу надається громадянину. Всі предмети та речі, які вилучаються, перебувають у митному органі до вирішення справи судом.

У розгляді справи суд, керуючись ст. 471 МКУ [1], за порушення встановленого цим Кодексом порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю, тобто переміщення через митний кордон України особою, яка формою проходження митного контролю обрала проходження (проїзд) через “зелений коридор”, товарів, переміщення яких через митний кордон України заборонено чи обмежено законодавством України, або товарів в обсягах, що перевищують неоподатковувану норму переміщення через митний кордон України, має право прийняти рішення про накладення штрафу в розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 грн). А у випадку, якщо безпосередніми предметами правопорушення є товари, переміщення яких через митний кордон України заборонено або обмежено законодавством України, також конфіскувати ці товари.

До речі, у країнах ЄС відповідальність за порушення митних правил досить суворя. Так, наприклад, в Угорщині за неправомірне використання режиму “...безмитності при наданні неправдивих даних чи неправдивої заяви, або за умови продажу товарів, звільнених від мита, то Управління митної і фінансової охорони разом з Управлінням податкового і фінансового контролю митного відомства можуть відкрити справу про правопорушення, якщо правопорушення скоєне в обсягах до 50.000 форинтів (близько 500 тис. грн, або 15,5 тис. євро), а якщо правопорушення здійснено понад суму в 50.000 форинтів – кримінальну справу” [6].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, під час перетину митного кордону та входу до зони митного контролю всі фізичні особи підпадають під особливий правовий режим, який зобов'язує виконувати встановлені митним законодавством правила, що регламентують порядок переміщення предметів через митний кордон України та суміжних держав. При цьому слід констатувати, що чинне митне законодавство нашої країни з питань безмитного переміщення громадянами товарів через митний кордон за кількісними обмеженнями й заборонами в цілому відповідає нормам митного законодавства ЄС.

Однак є певні відмінності в оподаткуванні товарів, що ввозяться понад установлені обмеження, й це загалом залежить від митної політики тієї чи іншої країни. Важливо те, що Україна перебуває на шляху лібералізації ставок мита й ПДВ і наближенні їх до ставок, що діють в ЄС.

Досить незручним для громадян і таким, що потребує нагального перегляду в Україні, є обмеження на ввезення в країну тютюнових та горілчаних виробів щодо вікового цензу громадян, якщо в країнах – членах ЄС – 17 років, то в Україні – 18. Тобто якщо поляк, німець або чех, яким виповнилося 17 років, за законами своєї країни, їдучи в Україну, матимуть цигарки, то на нашому кордоні їх відберуть, керуючись законодавством України. Тому, заявивши курс на євроінтеграцію, Україна має більше уваги звернути на адаптацію вітчизняного митного законодавства до митного законодавства ЄС за всіма напрямками ЗЕД і міждержавних відносин.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 13.03.2012 № 4495, станом на 01.01.2017 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-IU
2. Змінили правила ввезення багажу через кордон України: прес-служба ГУ ДФС у Волинській області [Електронний ресурс] // Конкурент. – Режим доступу : <https://konkurent.in.ua/news/ukrayina/22062/zminili-pravila-vvezennya-bagazhu-cherez-kordon-ukrayini-.html>
3. Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються)

громадянами на митну територію України [Електронний ресурс] : Закон України від 13 вересня 2001 р. № 2681-III. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2681-14

4. Таможенный Кодекс Европейского Сообщества (Регламент (ЕС) № 450/2008 от 23.04.2008) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://girinazw9.files.wordpress.com/2010/09/zkeu-russ1.doc>.

5. Переміщення товарів громадянами до Словацької республіки [Електронний ресурс] // Вісник: офіційно про податки (Митна справа). – 2016. – № 33 (890). – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/news/id/3030?issue=288>

6. Щодо правил ввезення товарів та транспортних засобів на митну територію Угорщини громадянами із країн – не членів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/fpart16/idx16747.htm>



УДК 351.81

В. Г. Ковальов, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

Проаналізовано систему забезпечення транспортної безпеки держави як складової частини системи забезпечення національної безпеки. Визначено зовнішню мету діяльності системи забезпечення транспортної безпеки держави. Охарактеризовано рівні системи, квалітет їх відповідальності та компетенції в загальній системі. Розподілено сфери відповідальності та взаємодії елементів системи.

Ключові слова: *система забезпечення транспортної безпеки; механізми державного управління; функції органів публічного управління; транспортна безпека.*

The system of ensuring transport security of the state as an integral part of the system of ensuring national security is analysed in the work. The external goal of the system of transport security of the state is determined. The system of ensuring transport security of the state is considered as a single national system consisting of a body of state authorities that regulate and control issues of transport security, public associations, which, on the one hand, are customers and consumers of transport security and, on the other hand, they are active transport safety objects for which clear and transparent rules of the game need to be established. One more component of the system is a set of regulatory and legal standards that ensure the implementation of regulatory mechanisms and the reproduction of transport security. The levels of the system, qualification of their responsibility and competencies in the general system are determined. A distinction between the areas of responsibility and the interaction of system elements is made. The directions of further research are outlined while distinguishing the system of transport security of the state. It is determined that characterizing the internal state of transport security, it is necessary to add threats of sociogenic character (acts of terrorism), to threats of technogenic and natural character, and increase of level of transport safety has political, economic and social character.

Key words: *transport security system; mechanisms of public administration; functions of bodies of public administration; transport security.*

© **В. Г. Ковальов**, 2017

Постановка проблеми. Транспортна безпека – важлива складова частина національної безпеки, що відображає стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у транспортному комплексі. Неприпустимо вважати, що головною метою системи забезпечення транспортної безпеки є захист від актів незаконного втручання в роботу транспорту (антитерористична безпека) або попередження небезпек, пов'язаних з експлуатацією транспортних засобів (безпека руху), адже реалізація подібного сценарію призведе до того, що держава зі своїм апаратом управління вимушена реагувати на окремі загрози, що виникають перманентно, не маючи можливості розв'язувати проблему стратегічно та захищати від реальних загроз. До того ж поза увагою залишиться широке коло проблем, пов'язаних із діями посадових осіб, відповідальних за технічний стан об'єктів інфраструктури, рівень професійної підготовки персоналу, транспортне забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, виклики, пов'язані з транзитним статусом України тощо.

Нині в суспільстві немає адекватного розуміння важливості формування системи забезпечення транспортної безпеки, не здійснюється аналіз її складників та механізмів державного управління в цій сфері, а розв'язання проблем, пов'язаних з мінімізацією ризиків, попередженням загроз та виявленням викликів у транспортній сфері, відбувається в інерційному режимі. Характеризуючи внутрішньодержавний стан транспортної безпеки, актуально до загроз соціогенного характеру (терактів) додавати загрози техногенного та природного характеру, а підвищення рівня транспортної безпеки має політичний, економічний і соціальний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню транспортної безпеки присвячено досить обмежене коло науково-теоретичних розробок. Проблемам національної безпеки присвячено праці В. Горбуліна, О. Белова, Е. Лисицина, М. Безрукова, А. Возженникова, А. Качинського Г. Ситніка та ін. Щодо транспорту, то в цьому випадку докладно висвітлюється регулювання діяльності окремих видів транспорту або транспортної діяльності, морське право, залізничне право, повітряне право, договори переміщення вантажів та пасажирів, транспортне експедирування, забезпечення безпеки дорожнього руху, розвитку транспортної інфраструктури та міжнародних транспортних коридорів В. Маковський, О. Сіваков, І. Спірні, В. Єгізаров, А. Мілашевич, К. Плужніков, А. Новикова, В. Новиков, Н. Громов, В. Персіанов та ін. Значення державного регулювання розглядається у дослідженнях В. Авер'янова, Ю. Битяка, А. Комзюка, Д. Лук'янця, Ю. Старикова та ін.

Мета статті – визначити сутність процесів формування підсистеми транспортної безпеки в системі забезпечення національної безпеки держави, необхідність, актуальність і важливість розробки науково-теоретичних, методологічних і методичних основ дослідження системи забезпечення транспортної безпеки, а також охарактеризувати апарат досліджень, що забезпечує аналіз стану й прогнозування перспектив розвитку, науково обґрунтований вибір пріоритетних напрямів та етапів модернізації, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління транспортною безпекою держави, тобто визначити комплекс механізмів ефективного державного управління, який працюватиме саме на нинішньому етапі.

Виклад основного матеріалу. До системи забезпечення транспортної безпеки як до однієї зі складових частин підсистем системи забезпечення національної безпеки держави можемо застосовувати аналіз за якісними ознаками з позицій багаторівневості, різноманітності і поліфункціональності її інституціональних проявів. Розглядатимемо її як цілісну, стійку, оформлену в правовому відношенні (з тенденцією до правової регламентації та нормативного закріплення) соціальну систему з певною внутрішньою структурою формальних

і неформальних зв'язків, відносин, настанов і цілей. Зовнішньою метою діяльності системи є забезпечення можливості задоволення певного комплексу соціально-економічних потреб і національних інтересів держави, суспільства та соціальних груп у царині безпечного, і з прийнятною можливістю, доступу до переміщень, процесу перевезень. Протидії несанкціонованому використанню транспортних засобів та інфраструктури (мається на увазі як використання міжнародних транспортних коридорів транснаціональними злочинними об'єднаннями для контрабанди наркотичних засобів, зброї, незаконного переміщення людей, відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, так і використання транспортних засобів із терористичною метою, корупційні схеми під час проведення тендерів на виконання робіт у транспортній галузі із залученням бюджетних коштів тощо), створення необхідних передумов економічного і соціального розвитку, місцевої громади, регіону та держави є передумовою використання основної мети, функціонування якої пов'язане з реалізацією завдань і функцій держави у сфері здійснення національної безпеки. Система забезпечення транспортної безпеки держави розглядається нами як єдина загальнодержавна система, що складається із сукупності органів державної влади, які регулюють і контролюють питання транспортної безпеки, громадських об'єднань, вони, з одного боку, є замовниками та споживачами транспортної безпеки, з іншого – активні об'єкти транспортної безпеки, котрим потрібно встановити зрозумілі та прозорі правила гри. Іншою складовою частиною системи, на нашу думку, є сукупність нормативно-правових стандартів, які забезпечують реалізацію механізмів нормативно-правового регулювання та відтворення транспортної безпеки.

Комплексний характер системи забезпечення транспортної безпеки обумовлює необхідність застосування інтегративного міждисциплінарного методологічного підходу до її аналізу. Застосування інституціональної, системної, структурно-функціональної, процесно-функціональної та організаційно-синергетичної методологічних парадигм, низки загальнонаукових і спеціальних методів, обумовлює їх найбільшу евристичну цінність у межах державно-управлінських досліджень і одночасно розширює можливості пізнання специфіки формування та функціонування системи забезпечення транспортної безпеки держави.

Розуміння системи забезпечення транспортної безпеки як підсистеми забезпечення національної безпеки держави потребує виявлення й локалізації її основних структурних компонентів. З цією метою, на нашу думку, найбільш дієвим засобом буде використання системного підходу. Наявність системотвірних чинників дає змогу визначити систему забезпечення транспортної безпеки як соціальну систему. Загальними для всіх систем є:

- наявність спільної мети для сукупності всіх елементів;
- підпорядкування цілей кожного елемента спільній меті системи;
- усвідомлення кожним елементом своїх завдань і розуміння загальної мети;
- виконання кожним елементом своїх функцій, які впливають з поставленого завдання;
- установлення відносин субординації та координації між елементами системи;
- наявність зворотного зв'язку між керівною і керованою підсистемами.

Якщо виходити з положень системного підходу, слід звернутися до робіт О. Ю. Оболенського, який зазначає, що “під системою необхідно розуміти такий комплекс компонентів, взаємодія та взаємовідношення яких набувають характеру взаємосприяння компонентів на досягнення визначеного корисного результату. Як корисний результат розглядають цілі, яких необхідно досягти завдяки діяльності системи і які визначаються системою більш високого порядку” [1, 9].

У цьому разі як суперсистема вважається система забезпечення національної безпеки держави на макрорівні, або державне управління у сфері забезпечення транспортної безпеки.

Система забезпечення транспортної безпеки являє собою стійкий структурно впорядкований, детермінований своїми складниками і зв'язками цілісний соціальний інститут, складну організовану єдність, яка виконує функції:

- можливості доступу кожного до безпечних перевезень;
- відтворення, розбудова та модернізація транспортної системи України, її приєднання до загальноєвропейських транзитних шляхів (тобто як процес розбудови транспортних коридорів, визначених пріоритетними для загальноєвропейського товарообігу, так й імплементація міжнародного досвіду і законотворчих актів для створення єдиного правового поля, єдиного транспортного документа тощо);
- створення умов розвитку та гармонізаційного становлення ринку транспортних послуг (створення конкурентоздатного на міжнародному ринку перевізника, державне гарантування участі національних перевізників у переміщенні стратегічних вантажів або в обслуговуванні зовнішньоекономічної діяльності, боротьба проти дискримінаційних умов участі в міжнародних перевезеннях тощо);
- гарантування соціальної мобільності населення, особливо що стосується доступу до можливості проведення освітньої діяльності та вільного обрання виду трудової діяльності, задоволеність у переміщенні людей з особливими потребами;
- підпорядкованість транспортної системи цілям обороноздатності країни (програми мобілізації, можливості доступу до транспортної системи під час екстрених випадків та надзвичайних подій тощо);
- введення новітніх технологій, що забезпечують випереджальний розвиток транспортної галузі, інтеграцію різних видів транспорту для досягнення поставленої мети (треба враховувати та розвивати ті елементи транспортної системи, які або дають найбільший економічний ефект, або відповідають нагальним потребам суспільства та стратегічним напрямкам розвитку);
- наукова розробка нових стандартів у галузі безпеки як пасивних, що мають на меті мінімізацію негативних наслідків від нецільового використання транспорту, так і активних, направлених проти незаконного втручання в діяльність транспорту (терористична діяльність, діяльність окремих неформальних об'єднань, орієнтованих на досягнення короткотермінового економічного ефекту, що ставить під загрозу безпеку всієї системи або її окремої ланки);
- зменшення негативного впливу транспорту як об'єкта підвищеного ризику на людину, навколишнє середовище, суспільство тощо;
- проведення широкої роз'яснювальної роботи щодо переваг використання безпечного транспорту та популяризації ідей інноваційної організації транспортного простору тощо.

Ієрархічна структура системи забезпечення транспортної безпеки визначається департаменталізацією, відносинами керівництва й підпорядкування, системою соціальних позицій, ролей соціальних груп та індивідів, що входять до неї. У ній чітко виокремлюються керівна й керована підсистеми, відносини між якими визначаються дією механізмів і засобів регулювання та контролю, водночас розгалужена система опосередкованого впливу, необхідності накопичення та концентрації ресурсів, зворотних зв'язків має великий вплив на кінцевий результат і підлягає прогнозуванню та врахуванню в процесі визначення механізмів впливу та коригування під час проведення управлінської діяльності. Основою цих засобів і механізмів є інституціональні норми й правила, що забезпечують стійкість і передбачуваність взаємодії складників системи в процесі її функціонування.

Рівні системи забезпечення транспортної безпеки подано на рис. 1.

Потрібно пам'ятати, що слід чітко, в межах діючого законодавства, визначити відповідальність і компетенцію різних органів державного управління; необхідно провести розмежування між регулюванням та наглядом з контролем, а також між наглядом і контролем та системою накладання санкцій.

НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ
- Розробка положень, концепцій, стратегій і програм загального розвитку й безпеки - Нормативно-правове регулювання - Адміністративне забезпечення, координація та коригування - Державне бюджетування, розподіл ресурсів та сфер відповідальності - Технологічне забезпечення (впровадження стандартів безпеки, відпрацювання сценаріїв, виявлення, запобігання та ліквідації наслідків загроз, небезпек, викликів тощо) - Забезпечення мобілізаційних можливостей та відповідних умов використання стратегічної та спеціалізованої інфраструктури - Підготовка кадрів (затвердження програм підготовки, визначення необхідної кількості фахівців та їх освітньо-кваліфікаційного рівня, створення системи підвищення кваліфікації та збільшення квалітету відповідальності) - Інформаційне забезпечення, висвітлення та роз'яснення необхідності застосування принципів, які знайшли відображення в національних стратегіях та концепціях - Інноваційний моніторинг, впровадження системи аналізу ризиків, наукова розробка питань, пов'язаних з транспортною безпекою (аналіз досвіду інших країн, імплементація норм міжнародного права, вивчення питання доцільності участі у формальних і неформальних об'єднаннях тощо) - Забезпечення неможливості несанкціонованого втручання в роботу транспорту - Контроль
ГАЛУЗЕВИЙ РІВЕНЬ
- Забезпечення виконання національних положень, концепцій, стратегій і програм розвитку й безпеки - Участь у розробці та надання експертного висновку під час підготовки проектів національних положень, концепцій, стратегій і програм розвитку й безпеки - Упровадження безпечних умов експлуатації транспортних систем - Взаємодія з органами влади, адміністрацією інших компонентів транспортної системи з метою реалізації випереджального розвитку транспорту - Підготовка кадрів, моніторинг загального рівня кваліфікації, розробка системи підвищення кваліфікації тощо
РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ
- Участь у загальнодержавних програмах (мається на увазі як виконавець, замовник, експерт тощо), що базуються на національних концепціях, стратегіях і програмах розвитку й безпеки - Розробка та реалізація регіональних програм розвитку системи забезпечення транспортної безпеки - Координація зусиль різних галузей транспорту і транспортних підприємств різної форми власності у створенні єдиного транспортно-комунікаційного простору - Підтримання та відтворення транспортної інфраструктури
МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ
- Забезпечення мобільності населення, та їх вільний доступ до безпечних перевезень - Участь у загальнодержавних програмах (мається на увазі, як виконавець, замовник, експерт тощо), що базуються на національних стратегіях і концепціях розвитку й безпеки, у частині, що стосується місцевих громад - Розробка та реалізація місцевих програм розвитку системи забезпечення транспортної безпеки - Координація зусиль різних галузей транспорту та транспортних підприємств різної форми власності у створенні єдиного транспортно-комунікаційного простору, що сприяє задоволенню потреб місцевих громад - Підтримання та відтворення транспортної інфраструктури - Залучення громадськості до обговорення методів і механізмів реалізації власної політики транспортної безпеки

Рис. 1. Рівні системи забезпечення транспортної безпеки

Водночас система забезпечення транспортної безпеки за специфікою своїх соціальних функцій, цілей, ролі й статусу є підсистемою системи забезпечення національної безпеки держави.

Під час дослідження системи забезпечення транспортної безпеки в тому чи іншому аспекті можна говорити лише про те, що характеристики цього плану будуть перманентно домінувати, але не виключати інших, утворюючи з ними складну та гармонійну загальну систему.

Найпростіший спосіб виділення системи – перерахування елементів і зв'язків, що їй належать. Однак, коли ми говоримо про систему забезпечення транспортної безпеки, виникають труднощі із віднесенням тих чи інших елементів до неї як до системи. Як труднощі на регіональному рівні можна виділити велику різноманітність елементів, що так чи інакше пов'язані з діяльністю державних органів, які мають забезпечувати процеси управління безпекою в транспортній сфері. Дуже часто виокремлюють елементи, що стають об'єктами діяльності в транспортній сфері. Найприроднішим є виокремлення системи забезпечення транспортної безпеки за адміністративно-правовими та територіально-організаційними ознаками.

Проте існує низка проблем, особливості яких не дають змогу застосовувати такий підхід. Насамперед це проблема розвитку системи забезпечення транспортної безпеки. Розв'язуючи її, необхідно пам'ятати про динаміку співвідношення системи забезпечення транспортної безпеки й інших суб'єктів, що беруть участь у структуризації транспортного простору, експлуатації та організації транспортних комунікацій, створенні єдиного правового поля. Перерахування в такому випадку неможливе не тільки через величезну кількість елементів, але й через неможливість передбачення апіорі до спеціального дослідження, які елементи слід зберегти, у яких зробити зміни тощо. У цих умовах єдиний метод – процесно-функціональне виокремлення.

Пропонуємо під системою забезпечення транспортної безпеки розглядати елементи, які відповідають за:

- стратегічні пріоритети розвитку: безпеку, мобільність, доступність, випереджальний економічний розвиток, захист соціального і навколишнього середовища, забезпечення національної безпеки, safety&security тощо;
- протидію викликам:
 - глобалізація та інтеграція потребують проведення гармонізації стандартів, нормативного закріплення боротьби з монополіями та створення конкурентного середовища для міжнародних перевезень;
 - урбанізація населення, що зростає, викликає відношення до міського транспорту як до суспільного блага. Держава враховує та приймає вибір громади, але він має свою ціну, з'являються “транспортно-занедбані” регіони, які також потрібно розвивати;
 - екологічний колапс, невідновлювані джерела енергії тощо – комплексна проблема;
 - розвитку економіки потрібен уже не просто процес переміщення з місця на місце, а кероване прогнозоване переміщення, точно в строк, як одна з особливостей технологічного процесу, бажано, щоб формальності – митні, податкові, невідповідності транспорту – вирішувались у процесі переміщень;
 - розвиток і відтворення транспортної мережі, враховує право прийдешніх поколінь на екологічне благополуччя; невідповідність інтересів окремої людини і суспільства, держави і регіону тощо;
 - формальні й неформальні об'єднання протидіють інноваційним технологіям, направленим на технологізацію процесу переміщення, його обслуговування, та спробам зробити їх більш прозорими;
 - суспільно необхідну функцію захисту держави від екологічних, соціальних, економічних і технічних злочинів у сфері транспорту;
 - ефективність транспортних мереж держави шляхом створення сприятливих умов для швидкого пропуску через державні кордони і всередині країни транспортних засобів.

Необхідно враховувати характер суперечностей у системі забезпечення транспортної безпеки як соціальної системи. До них слід зарахувати такі суперечності:

- обумовлені сформованим в її структурі поділом за рівнями чи за підрозділами департаменталізації;
- між особистим і безособовим, індивідуальним, груповим і загальним у структурі зв'язків та діючих норм;
- спричинені структурою зовнішніх і внутрішніх соціальних цілей.

Особливе місце має суперечність між постачальником послуг і їх кінцевим споживачем. Відповідно до наявної парадигми економічних відносин (ефективність використання капіталу) відбуваються два процеси, що протидіють одне одному:

- споживач послуг докладає зусиль до мінімізації витрат, дуже часто під час такої мінімізації погіршується безпека;
- постачальник зацікавлений у збільшенні обсягу та вартості послуг, які мають бути спожиті.

Завдання органів державної влади зменшувати або вирішувати ці протиріччя, тому використовується весь потенціал органів управління. Механізми такого регулювання різноманітні: від прямого контролю за ціноутворенням, визначаючи рівень рентабельності тощо, до використання механізмів партнерства держави і приватного капіталу великих і державотвірних проектів. Велике місце відводиться ліцензуванню допуску до надприбуткових сегментів ринку або таких, що мають сталий і прогнозований прибуток, мало залежать від кон'юнктури ринку, сезонних коливань тощо. Залишається важким до врегулювання дотаціювання послуг, які є критичними для споживачів і переходять із категорії комерційних операцій до категорії “суспільне благо”. Саме в урегулюванні таких питань особливо чітко виявляється соціальна функція держави.

Будь-яке виокремлення системи як перший етап дослідження – неповне й неточне. Тому система транспортної безпеки має уточнюватися в процесі подальших досліджень, насамперед на етапі опису системи та створення її моделі. Такий методологічний принцип приводить до операційної процедури виокремлення, за С. Біром та У. Р. Ешбі, коли за допомогою орієнтованого аналізу елементів устанавлюються функціональні зв'язки між ними, а також уточнюється елементний склад за функціями системи [2].

Динамічність меж системи забезпечення транспортної безпеки залежить, таким чином, від об'єктивних змін, що відбуваються у сфері транспорту, і від зміни наших знань і уявлень про неї. Звідси впливає найважливіша методологічна вимога динамічності меж системи транспортної безпеки під час упорядкування досліджень, передусім розвитку транспортної безпеки держави.

Наступним етапом системного дослідження є опис виокремленої системи, який має бути:

- цілеспрямованим (мета дослідження багато в чому визначає способи і форму опису);
- багаторівневим;
- таким, що відображає транспортну безпеку в її цілісності;
- структурованим, що відображає внутрішню композицію з деталізацією, достатньою для цілей дослідження;
- уніфікованим, тобто із дотриманням принципу інформаційної єдності в ієрархії понять і параметрів опису.

Складні штучні системи, що створюються і розвиваються людьми, – це насамперед функціональні системи. Іншими словами, вони створені для виконання в соціально-економічній системі комплексу об'єктивно необхідних функцій, обумовлених їх призначенням. Цільова функція виражає залежність усіх параметрів системи від стану середовища

та параметрів процесів, які відбуваються в самій системі. Для виявлення функціональної сутності системи необхідно описати її функції, критерії ефективності функціонування, процеси функціонування та їх параметри на кожному рівні ієрархії як для сформованих, так і для прогнозованих умов, а також альтернатив розвитку транспортної безпеки. Наявність у системі ієрархії потребує, щоб опис функціонування більш високого рівня залежав від агрегування характеристик нижчого рівня. Таким чином, опис системи забезпечення транспортної безпеки містить багато критеріїв. Зокрема, це сукупність характеристик цілей, засобів їх досягнення і критеріїв ефективності.

Проблема встановлення об'єктивних закономірностей розвитку складних систем, що саморозвиваються, є насамперед проблемою методологічною. Це передбачає:

- аналіз відповідності цілей розвитку системи забезпечення транспортної безпеки та інтересів і потреб соціальних груп, що виявляються включеними до транспортної політики, склад і соціальна структура яких безупинно розширюються й ускладнюються;
- визначення напрямів і завдань удосконалення організаційних та інституціональних основ взаємодії з учасниками транспортних процесів, державними й недержавними структурами, а також з міжнародними інститутами, що формують правові відносини й норми в цій сфері;
- виявлення можливостей активного залучення всіх рівнів посадових осіб органів державної влади, які є суб'єктами управління системи забезпечення транспортної безпеки держави у виконанні завдань розвитку і створення умов для реалізації їх творчого та професійного потенціалу.

Особливістю системи забезпечення транспортної безпеки, як уже зазначалося, є надзвичайно тісний зв'язок з усіма соціально-економічними процесами, що відбуваються в країні, і зі змінами комунікаційних, зокрема транспортних, мереж у світі. Цим пояснюються труднощі техніко-економічного підходу до аналізу процесів розвитку, що панують нині в питаннях їх прогнозування. Однак система забезпечення транспортної безпеки – соціально мотивована. У такий спосіб визначається, що “ланкою законодавства” є соціально-економічні, політичні та інші конфлікти, які, зрозуміло, накладають свої обмеження на відповідні характеристики й показники системи забезпечення транспортної безпеки.

Отже, для вивчення процесів розвитку системи забезпечення транспортної безпеки необхідно застосовувати методологію дослідження великомасштабних соціально-економічних процесів. Розробляти цю методологію необхідно в межах системного підходу, оскільки розвиток транспортної безпеки обумовлює всю ЗЕД та суттєвим чином впливає на систему забезпечення національної безпеки держави в цілому. Він принципово не зводиться до розвитку окремих частин і тим більше до динаміки змін показників їх роботи.

Нині з цією метою широко застосовуються експертні методи: статистичний аналіз, імітаційне моделювання і, нарешті, найбільш традиційні методи історичного аналізу та діалектичного матеріалізму. Зазначимо, що для великих систем неможливо використовувати методи прямого експериментування. Це пов'язано з унікальністю і необоротністю розвитку таких систем, як система забезпечення транспортної безпеки.

Об'єктивна необхідність системного підходу до дослідження процесів розвитку визначає потребу в цілісному розгляді системи транспортної безпеки. Тим часом зазначені методи не можуть дати необхідних результатів або за повнотою (статистичні й імітаційні методи обмежені наявною інформацією), або за точністю (історичний метод дає лише вербальне уявлення; експертний – дуже суперечливі результати).

Тому останнім часом деякі дослідники розробляють ієрархічні ітераційні процедури досліджень, позбавлені зазначених недоліків. Найбільш відмінною рисою, що дає змогу говорити про необхідність використання передусім подібних методів, є їх послідовна системність, велика типізованість і гнучкість.

Таким чином, методологія системного, структурно-функціонального аналізу інститутів публічного управління, у нашому дослідженні – системи забезпечення транспортної безпеки, відкриває нові шляхи для оптимізації процесу інституціоналізації системи забезпечення національної безпеки держави, дає можливості для застосування ефективних управлінських впливів на процес її функціонування, стабілізує взаємодію цього державного інституту з іншими інститутами держави.

Інтерпретація системи забезпечення транспортної безпеки як інституту публічного управління обумовлює необхідність застосування до її аналізу інституціонального підходу. Інституціональний підхід в управлінні виявляє асоційовані суб'єкти управління, дає підстави для розгляду проблеми відповідальності соціального інституту управління перед громадянами.

Кожен інститут, який належить до певної соціальної структури, організовується для виконання тих чи інших суспільно значущих (наприклад, виживання, матеріальний добробут, соціальна стабільність) цілей і функцій. Як правило, фундаментом чи базисною системою соціального інституту є сукупність закріплених і легітимізованих санкцій, конституціоналізований порядок виконання тих чи інших дій, поведінкових актів.

Дослідження систем управління до основи моделей раціонального вибору й економічного розуміння інституціональних обмежень становить безсумнівну зацікавленість. Концепція раціонального вибору дає змогу будувати ідеально-типові конструкції, а вивчення інституціональних обмежень – досліджувати вплив неформальних установлень на нормальні, що власне й пояснює відхилення від ідеально-типових конструкцій.

Інституціональний погляд на систему транспортної безпеки суттєво узагальнює її концептуальне розуміння, переборює стереотип традиційного “діяльнісного” бачення. Аналіз системи забезпечення транспортної безпеки як інституту публічного управління дає додаткові можливості в осмисленні соціальних основ транспортної безпеки держави, виявленні її місця в структурі влади і публічного управління.

Сучасне соціальне пізнання формує картину світу суспільства, яка має “містити в собі також і суб'єкта пізнання, причому робити це на колективному й індивідуальному рівнях через онтологізацію змістоутворювальних інформаційно-діалогових комунікативно-пізнавальних процесів” [3, 70]. Тільки така картина соціальної дійсності адекватна їй, коли в неї включений суб'єкт суспільної діяльності, причому “засобом такого “включення” повинна стати синергетика” [3, 70]. Саме з позицій синергетики слід розглядати сучасне складне суспільство, елементом якого є держава з таким її інститутом, як система забезпечення транспортної безпеки, завдання якої полягає в захисті національних інтересів, збереженні динамічного потенціалу економічних комплексів, підтримці й стимулюванні життєдіяльності соціальних груп і верств у процесі взаємодії України зі світовим співтовариством, забезпеченні безпеки взаємодії людини з транспортними системами. Суспільство як система є невизначеною складністю, переплетенням гетерогенних зв'язків і взаємодій, воно диференціюється всередині на безліч усіляких утворень і системних рівнів – від родин до держав і співдружностей в цілому. “Як для суспільних структур, так і для процесів, інститутів і механізмів повністю застосовна, – пише В. Коллонтай, – методологія аналізу, коли окремі ланки громадського життя розглядаються як елементи в ієрархії систем, зі своїми мега-, макро-, мезо-, мікро- і т. ін. системами. Кожна ланка суспільної системи має власну внутрішню логіку розвитку, але при цьому їх розвиток значною мірою залежить від навколишнього середовища (природного й суспільного), від взаємодії з іншими компонентами системи” [4, 137]. Такий підхід має виявити місце й роль системи забезпечення транспортної безпеки в життєдіяльності суспільства як автономної, самокерованої, організованої складної ієрархії систем.

Щодо позиції кібернетичної теорії систем такого типу, суспільство належить до однієї з найвисокоорганізованіших ієрархічних систем, і його можна уявити у вигляді моделі [5; 6], основними вузлами якої є:

- 1) організатор – система, що управляє суспільством (якщо вона перебуває всередині організованої системи систем (суспільства), то її кваліфікують як самокероване суспільство);
- 2) рецептор – орган, що сприймає інформацію ззовні системи;
- 3) ефектор – орган, що виробляє відповідні реакції для впливу на навколишнє середовище;
- 4) корелятор – система, що слугує для переробки й збереження інформації з метою задоволення потреби системи (у сукупності все це становить інформаційний потік системи);
- 5) акумулятор – орган, що дає змогу використати енергію оточення;
- 6) джерело енергії (у цьому випадку систему називають самостійною). Зрозуміло, що між всіма цими основними вузлами існують прямі й зворотні зв'язки, що дають змогу функціонувати системі як єдиному цілому. Дана модель описує системи, що характеризуються самосвідомістю, мисленням і нетривіальним поведінням – люди, соціальні організації й сама суспільна система систем.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Процеси глобалізації в сучасному світі висувають нові вимоги до публічного управління системою забезпечення транспортної безпеки. Саме цим зумовлена необхідність доповнення системної парадигми синергетичним та процесно-функціональним підходами, які надають системному підходу нової якості – темпоральності.

Ураховуючи комплексний характер методології дослідження, у процесі її реалізації слід передбачити застосування різних методів, які можуть бути умовно поділені на такі основні групи:

- порівняльні (порівняльно-історичний; ретроспективний; діалектичний; конкретно-го аналізу; періодизації; хронологізації тощо);
- емпіричні (спостереження, експертне оцінювання, статистичний та контент-аналіз, експеримент, моделювання);
- інтегративні, що поєднують окремі методи двох попередніх груп і досліджують комплексно, у взаємозв'язку і взаємодоповненні, найважливіші елементи об'єкта дослідження.

Зважаючи на викладене вище, зазначимо, що дослідження системи забезпечення транспортної безпеки України як складної соціально-управлінської конструкції необхідно для подальшого розвитку теорії національної безпеки та науки державного управління.

Список використаних джерел:

1. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: сучасні напрями розвитку / Оболенський О. Ю. – Одеса : АО БАХВА, 2003. – 320 с.
2. Бир С. Кибернетика и управление производством ; пер. с англ. / Бир С. – М. : Физматгиз, 1965. – 275 с.
3. Аршинов В. Философия самоорганизации. Новые горизонты / В. Аршинов, Я. Свирский // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 70–76.
4. Коллонтай В. На стыке естественных и общественных наук: вклад И. Пригожина / В. Коллонтай // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 4. – С. 137–143.
5. Боулдинг К. Общая теория систем – скелет науки / К. Боулдинг // Исследования по общей теории систем. – 1969. – С. 106–124.
6. Волкова В. Н. Основы теории систем и системного анализа / Волкова В. Н. – СПб. : Образование и культура, 1997. – 510 с.

УДК 336.225.67:339.543

А. П. Андрушко, студент
Університету митної справи та фінансів

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ІНОЗЕМНОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОГО ПОСТАУДИТУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Визначено недоліки функціонування вітчизняної системи митного постаудиту. На-
дано характеристику організації та проведення митного постаудиту в окремих країнах.
Запропоновано шляхи підвищення ефективності функціонування даної форми митного конт-
ролю в Україні.*

*Ключові слова: митний постаудит; митний контроль; зовнішньоекономічна діяль-
ність; документальна перевірка.*

*Problems of functioning of native system of customs postaudit are identified. The characteristics
of organization of customs post-audit of certain foreign countries are given. The ways of improvement
of effectiveness of such system of customs control functioning in Ukraine are proposed.*

*According to the results of the analysis of international experience of the functioning of the
customs post-audit system, it was determined that in order to increase its efficiency and quality in
Ukraine, it is necessary to take the following measures: to depart from the domination of the fiscal
component of customs regulation; provide a high level of technical support; increase the number
of skilled personnel and strengthen their powers. It is also worthwhile to improve the legal and
regulatory framework of the customs post and the work of the bodies authorized to implement the
state fiscal policy, in particular, using the experience of Bulgaria, to develop a document that
would regulate the procedure for carrying out the customs audit, taking the analogy of "Manual
for the conduct of customs audit".*

*Key words: customs post-audit; customs control; international economic activity; docu-
ment inspection.*

Постановка проблеми. Потреба захисту внутрішнього ринку України від незаконного ввезення товарів без оподаткування залишається актуальною і нині. Одним із напрямів розв'язання цієї проблеми є забезпечення повноти та своєчасності перерахування митних зборів і платежів під час ввезення таких товарів за допомогою митного контролю за зовнішньоекономічними операціями, складником якого є постаудит. Постаудит відіграє важливу роль у розкритті порушень зовнішньоекономічного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД), а також у наповненні державного бюджету України. Метою здійснення митного постаудиту є контроль за дотриманням митного законодавства усіма суб'єктами митних правовідносин під час переміщення товарів через митний кордон України.

Однак слід зазначити, що митний постаудит в Україні діє неефективно, оскільки мають місце факти недоотримання до державної казни значної кількості грошових коштів. Тому особливого значення набуває проблема підвищення ефективності проведення перевірок митними органами в частині виявлення фактів недоотримання державним бюджетом платежів за умови застосування постаудиту та вивчення зарубіжного досвіду використання цієї форми митного контролю з метою вдосконалення вітчизняної системи митного постаудиту.

© А. П. Андрушко, 2017

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням організації митного аудиту присвячено праці вітчизняних науковців О. П. Борисенко, О. М. Вакульчик, Л. М. Івашової, О. А. Гончарук, М. О. Губи, Ю. В. Дубко, В. Ю. Єдинака, Т. С. Єдинак, Л. О. Копцевої, О. А. Ларіонової, Л. О. Ліханіної, Ю. О. Медвідь, П. В. Пашка та ін. Однак, попри досить широкий спектр наукових досліджень проблем розвитку митного постаудиту, практичне його впровадження залишається проблематичним. У зв'язку з цим узагальнення зарубіжного досвіду функціонування інституту митного аудиту та виявлення можливих напрямів його імплементації в Україні залишається актуальним.

Мета статті – висвітлення та аналіз міжнародного досвіду здійснення митного постаудиту задля виявлення основних проблем функціонування митного постаудиту в Україні та визначення шляхів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Вчені визначають митний постаудит як форму митного контролю, що реалізується фіскальними органами після випуску товарів у вільний обіг шляхом спостереження, перевірки та вимірювання достовірності заявленої інформації про перемішувані товари і транспортні засоби через митний кордон країни з метою виявлення відхилень між даними бухгалтерського обліку, бізнес-систем і комерційної інформації щодо задекларованих параметрів [1, 39].

Необхідно зазначити, що митний постаудит є відносно новою для вітчизняної митної системи формою митного контролю. У зв'язку з цим існують певні проблеми функціонування системи митного постаудиту в Україні:

1) правові – полягають у тому, що митний постаудит є формою митного контролю, яка нині нормативно не регламентована. Тракткування дефініції “митний постаудит” у вітчизняних нормативно-правових актах немає;

2) методологічні – полягають у відсутності чітких методичних підходів за усіма напрямками контрольно-перевірної діяльності уповноважених суб'єктів та єдиних уніфікованих технологічних схем здійснення митного постаудиту за різними об'єктами контролю, не повною мірою розроблено тематику перевірок;

3) фіскальні – наслідком пріоритетного податкового методу наповнення державного бюджету за рахунок непрямого оподаткування (зокрема імпортними ПДВ, митом та акцизним податком) є нівелювання захисної функції митного оподаткування. Це призводить до гальмування розвитку напрямів діяльності уповноважених органів, спрямованих на її забезпечення (у тому числі митного постаудиту);

4) організаційні – надання повноважень здійснення митного постаудиту підрозділам, що організаційно й функціонально відірвані від митної системи й підпорядковані податковій службі (Головному управлінню Державної фіскальної служби (далі – ДФС) України в областях), негативно впливає на якість його проведення;

5) інформаційні – полягають у низькому рівні інформаційної взаємодії між підрозділами органів ДФС та іншими суб'єктами, які беруть участь у митному контролі;

6) кадрові – негативним чинником ефективності митного постаудиту слід також вважати низький рівень кваліфікації та недостатній досвід практичної роботи посадових осіб, уповноважених на здійснення документальних перевірок (митного постаудиту). Сюди також необхідно зарахувати бюрократизм та корупцію.

Крім цього, вдосконалення потребує ризикоорієнтований підхід щодо відбору суб'єктів ЗЕД до митного постаудиту. Застосування такого підходу надає суб'єкту можливості ефективно розподілити наявні ресурси, що здійснює митний постаудит, з метою їх зосередження на товарах, транспортних засобах, документах і особах, які можуть представляти підвищений ризик [2, 3].

Із метою вдосконалення вітчизняної системи митного постаудиту суб'єктів ЗЕД доцільно ознайомитись із зарубіжним досвідом проведення такої форми митного контролю.

Митні органи **Болгарії** для встановлення достовірності даних митної декларації мають право після випуску товарів здійснювати подальший контроль комерційних документів і даних про операції з імпорту та експорту задекларованих товарів. Такий контроль здійснюється посадовими особами регіональних митних органів під час виїзної або невиїзної документальної перевірки. Об'єктом перевірки стають товари, бухгалтерські книги, торгова, облікова та інша документація підприємства, що перевіряється.

У митній службі Болгарії документ, що регламентує саму процедуру проведення митного постаудиту, має назву "Керівництво для здійснення митного постаудиту" (далі – Керівництво) і розпочинається з визначення мети митного постаудиту. Окремо приділяється увага попередньому аудиту і графіку проведення аудиторських перевірок. При цьому описано систему аналізу й оцінки ризику, що є невід'ємним складником митного аудиту.

У документі прописано методику проведення перевірки та наведено організаційну схему проведення аудиту: вид і обсяг аудиту, період часу для виконання перевірки, детально розписано стадії аудиту: підготовка, виконання і занесення інформації в документи.

Під час підготовки і проведення митного постаудиту використовуються "контрольні листи" з метою надання гарантій, в яких передбачено певний мінімум питань, які відповідають єдиній методології на всій території країни.

Керівництвом передбачено складання митного реєстру, в якому складено накази про призначення перевірки, документи, видані в ході аудиту, результати перевірок (звіти) і заходи, вжиті у зв'язку з цими висновками.

Окремим розділом зазначаються права і обов'язки осіб як тих, хто перевіряє, так і тих, кого перевіряють. Документ регулює дії аудитора під час виявлення різних фактів і обставин, які виникають у ході проведення аудиту. Також зазначається необхідність обміну інформацією відповідно до міжнародних договорів про співпрацю/взаємодопомогу.

Окремо прописаний перелік проведення заключної дискусії, в якій розглядаються особливо спірні моменти, а також юридична кваліфікація результатів перевірки і можливі правові наслідки, що впливають із них.

Здійснення митного постаудиту закінчується складанням аудиторського звіту і доповіді, а також поданням додаткового звіту, інформація якого призначена для внутрішнього використання. Завершенням документа є заключна частина, в якій відображено подальші дії на основі доповіді аудитора і додаткового аудиторського звіту [3, 43–44].

У **Федеративній Республіці Німеччина** (далі – ФРН) перевірку суб'єктів ЗЕД після випуску товарів у вільний обіг здійснює Федеральне митне управління.

Під аудитом, що здійснюється митним відомством, розуміють:

- митний аудит (додаткова перевірка у сфері митного законодавства);
- аудит преференцій (перевірка преференцій у ході експорту товарів на основі міжнародних договорів чи права ЄС);
- зовнішній аудит;
- перевірка у сфері управління повітряними рухом.

У ході проведення митного аудиту увагу зосереджено на імпортних операціях, зокрема перевіряється правильність нарахування і сплати ввізного мита. Результатом проведеної роботи можуть бути як додаткові стягнення, так і відшкодування надлишково сплачених платежів.

Митний аудит передбачає контроль за такими аспектами: кодом класифікації товару; повнотою наданої інформації; розрахунком митної вартості; наявністю документів про пільги; наявністю та сплатою антидемпінгових та компенсаційних мит.

Відповідно до законодавства ФРН перевірки митними органами можуть підлягати будь-які компанії, які здійснюють експортно-імпортні та інші операції, що входять до сфери контролю Федерального митного управління [3, 61–63].

Так, у справі організації митного контролю в ФРН привертає увагу порядок автоматизованої обробки та аналізу інформації за допомогою системи аналізу ризиків RIKO.

Система RIKO – автоматизована інформаційна система, призначена для використання виключно Центральним бюро аналізу ризиків Головного митного управління Німеччини (ZORA), вона забезпечує інформаційну підтримку на всіх етапах роботи: від аналізу вхідної інформації та створення профілів ризику до аналізу кінцевих результатів та їх застосування. RIKO працює з копією оперативної бази даних митного оформлення “Атлас”, а також дає можливість обробки іншої інформації з додаткових баз даних (наприклад, база даних лабораторних досліджень ZEUS; база даних ліцензій і сертифікатів, база даних митного тарифу та рекомендацій з митного тарифу, база даних федерального бюро статистики, база даних походження товарів).

Крім того, система дає змогу обмінюватися інформацією з іншими країнами ЄС, обробляти іншу інформацію, що використовується для створення профілів ризику (інформація про виробництво та ринки окремих товарів).

RIKO дає змогу також здійснювати обробку вхідних документів (листів) і контроль їх виконання, містить у текстовому вигляді (у форматах WORD та EXCEL) повну інформацію за профілями ризику. З використанням інформації бази даних системи “Атлас” система RIKO дає можливість контролювати ефективність використання профілів ризику в розрізі митниць, виконання рекомендацій щодо додаткових заходів контролю. Кожен співробітник ZORA заносить у базу даних відповідну інформацію під час виконання своїх функціональних обов’язків щодо створення профілів ризику, після чого ця інформація стає доступною всім співробітникам ZORA [4, 26–27].

У **Франції** діє ступенева система організації митного контролю:

- формальний – суцільна перевірка правильності оформлення та наявності всіх необхідних документів шляхом їх читання та зіставлення;
- фундаментальний – вибіркова перевірка відповідності виду, номенклатури, вартості та походження товарів поданим документам, перевірка обґрунтованості пільг тощо.

Як правило, наступний митний контроль здійснюється або спеціальними аудиторсько-аналітичними службами шляхом поглибленої документальної перевірки без виїзду на підприємство, або митними аудиторами безпосередньо на підприємстві.

До переваг такої організації митного контролю слід зарахувати:

- по-перше, прискорення митного оформлення вантажів під час перетину митного кордону;
- по-друге, збільшення ймовірності виявлення порушень митних правил або контрабанди під час наступного контролю, оскільки є можливість перевірки правильності заявленого в декларації обсягу та призначення вантажу.

Але застосування французької моделі митного контролю потребує як високого рівня організації інформаційно-аналітичного забезпечення, так і достатньої кількості висококваліфікованих фахівців з митного постаудиту (у Франції їх близько 7 тис. чол.) [4, 26].

У **Республіці Корея** митний постаудит проводиться з метою забезпечення митного оформлення товарів, обсяги експорту та імпорту яких почали стрімко зростати.

З метою запровадження системи митного постаудиту митна служба Кореї створила спеціальне Бюро аудиту, головним завданням якого стали контроль повноти сплати обов’язкових платежів і податків, а також виявлення помилок у деклараціях суб’єктів ЗЕД.

Перевірка правильності стягнення платежів та податків поділяється на:

- “передмитний аудит” (pre-clearance audit), який здійснюється до моменту митного оформлення та пропуску товарів;

- митний постаудит (post-clearance audit), який передбачає перевірку після закінчення всіх формальностей на митниці під час перетину кордону.

Митний постаудит Кореї поділяється на три види:

- 1) вибіркового аудиту (Case-by-Case Audit): протягом 90 днів після митного оформлення митниця перевіряє підстави та правильність сплачених платежів і податків за окремими деклараціями, які відбираються електронною системою управління ризиками. Як правило, цей вид аудиту зосереджено на вивченні відомостей, задекларованих під час перетину митного кордону;

- 2) плановий аудит (Planned Audit) полягає у перевірці митними органами окремих угод суб’єктів ЗЕД, які містять високий ризик ухилення від сплати податків. Цей вид аудиту може проводитися як у формі роботи з митною документацією, так і у формі виїзду на підприємство та вивчення бухгалтерських записів і фактичної наявності товарів;

- 3) самостійний аудит (Comprehensive Audit) – це перевірка правильності нарахування та сплати платежів і податків самими суб’єктами ЗЕД. Імпортні угоди, які викликають підозру в митних органах, направляються на підприємства-імпортери й перевіряються власниками цих компаній [3, 48–49].

У структурі центрального апарату митної служби **Японії** виокремлено Департамент постаудиту, розслідування та розвідки, який виконує такі функції:

- дослідження та формування запитів, що стосуються цінностей, вантажів, страхування імпортованих товарів для застосування відповідних ставок імпортованого тарифу;

- розслідування порушень митного законодавства, інших законів і правил, а також збір та аналіз інформації про такі порушення;

- взаємодія з митними адміністраціями зарубіжних країн шляхом обміну інформацією про порушення митного законодавства;

- складання і публікація статистики зовнішньої торгівлі та іншої митної статистики.

Постаудиту в Японії підлягають уповноважені економічні оператори та інші суб’єкти ЗЕД. Процедура постаудиту містить такі етапи:

- 1) підготовчий (формування програми із визначеними питаннями постаудиту);

- 2) дослідження (у вигляді виїзної перевірки, під час якої працівники митниці ознайомлюються з результатами внутрішнього аудиту підприємства, опитують співробітників, здійснюють огляд приміщень тощо);

- 3) узагальнення результатів (за результатами перевірки оформлюють звіт з постаудиту, в якому зазначають виявлені порушення).

Як свідчить статистика, в 69 % підприємств Японії за результатами здійсненого постаудиту виявлено порушення у декларуванні товарів [3, 47–48].

У системі митного постаудиту **Канади** право здійснювати переміщення товарів із використанням системи митного постаудиту надається не всім імпортерам, а лише їх окремим категоріям, які відповідають встановленим вимогам. Зокрема, існують правила для перевезення автомобільним, повітряним, залізничним транспортом, а також для контейнерних перевезень.

Загальні вимоги до імпортерів для включення їх до системи митного постаудиту такі:

- не бути пов’язаними з іншими міжнародними перевізниками;

- мати ліцензію відповідного державного органу на здійснення міжнародних вантажних перевезень;

- підтвердження статусу перевізника за умови обліку на митниці не менше одного року;
- подання звітів до митниці по всіх вантажах, що імпортувалися до Канади;
- вільний доступ митних аудиторів до всіх документів, що стосуються переміщення вантажів;
- з метою детальнішого аудиту надання митниці документів про переміщення товарів за попередній рік;
- ізоляція (відокремлення) вантажів, що імпортуються до Канади, від інших вантажів, що переміщуються компанією тощо [4, 31].

Загалом, впровадження митного постаудиту має безліч переваг, у тому числі: скорочення часу митного оформлення товарів; сприяння спрощенню та прискоренню процесу проходження митних процедур; створення додаткових можливостей для суб'єктів ЗЕД тощо. Адже сутність митного постаудиту полягає в тому, що декларантів та суб'єктів ЗЕД до самодисципліни та самоконтролю, а тому своєчасне проведення самоперевірки підприємств (суб'єктів ЗЕД) може врятувати їх від донарахування податків та штрафних санкцій [5, 11].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Враховуючи міжнародний досвід функціонування системи митного постаудиту та беручи до уваги проблеми здійснення цієї форми митного контролю в Україні, зазначимо, що відхід від домінування фіскальної складової частини митного регулювання, високий рівень технічного забезпечення та велика чисельність кваліфікованих кадрів можуть розв'язати проблему підвищення ефективності вітчизняного митного постаудиту. Слід також удосконалити нормативно-правове забезпечення митного постаудиту та роботи органів, уповноважених на реалізацію державної фіскальної політики, зокрема, використовуючи досвід Болгарії, розробити документ, який регламентував би саму процедуру проведення митного аудиту посадовими особами ДФС, взявши за аналогію “Керівництво для здійснення митного аудиту”.

Загалом упровадження вищезазначених пропозицій дозволить реанімувати інститут митного постаудиту в Україні, що суттєво поліпшить якість і ефективність митного контролю у протидії порушенням митних правил і контрабанді.

Список використаних джерел:

1. Харкавий М. О. Митний постаудит в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Микола Олександрович Харкавий. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 228 с.
2. Хомутенко А. В. Митний постаудит в Україні: проблемні питання / А. В. Хомутенко, В. П. Хомутенко // Problems of social and economic development of business: collection of scientific articles. – Montreal, Canada : Publishing house “BREEZE”, 2014. – Vol. 2. – P. 111–115.
3. Формування системи митного аудиту в Україні : монографія за заг. ред. О. М. Вакульчик. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2014. – 208 с. – (Митна справа в Україні, Т. 25).
4. Івашова Л. М. Основи митного постаудиту : навч. посібник / Л. М. Івашова, Т. С. Єдинак, В. Ю. Єдинак ; вступне слово д.е.н. Пашка П. В. – Дніпропетровськ : АМСУ, 2011. – 200 с.
5. Батанова Л. О. Митний постаудит в Україні та проблемні аспекти його здійснення в сучасних умовах / Л. О. Батанова // Lex Portus. – 2016. – № 1. – С. 94–107.

А. В. Аршиннікова, аспірантка
Університету митної справи та фінансів

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ КОРУПЦІЇ

Розглянуто наявні підходи до оцінювання рівня корупції, проаналізовано методики, що використовуються для вимірювання та оцінювання рівня корупції, та здійснено порівняльний аналіз методів вимірювання корупції, що можна використати для вдосконалення механізмів публічного управління.

Ключові слова: корупція; оцінювання; рівень корупції; індикатор; індекс; державне управління.

The article reviews current approaches on assessing the level of corruption and methods that used in order to measure and evaluate the level of corruption. Furthermore, it compares methods for corruption measurement. The article may be useful for the improvement of public administration mechanisms.

It is the existence of the political will of the country's leadership, backed by the civil society's confidence in anti-corruption reforms, the renewal of the staffing of the most "corruption-friendly" services with a significant increase in the average wage in such organizations, the introduction of e-governance and the involvement of anti-corruption media investigations will enable Ukraine to successfully modernize and get closer according to indicators of social and economic development in the EU countries, while the lack of such activity in Ukraine is still "gal" catches all the strategies of progressive change.

The optimal results that can be achieved in countering corruption: 1) reducing its volume, limiting its scope and distribution; 2) reduction of the danger of corrupt manifestations; 3) limiting the mutual influence of corruption and economic, political, legal and other social processes; 4) increase the risk of negative consequences for a person who enters into corruption relations.

In order to ensure the proper functioning of the anti-corruption system in Ukraine, it is necessary to eliminate the disadvantages of evaluating and interpreting information about the actual situation with corruption in the country, indicators of the struggle not for the Report to the Government, but real effective steps, and improve the interaction of all entities of the specified system, which will contribute to more effective work and will increase public confidence in the work of anti-corruption bodies.

Key words: corruption; evaluation; level of corruption; indicator; index; public administration.

Постановка проблеми. Нині в багатьох країнах світу, в тому числі в Україні, має місце економічна, політична та соціальна нестабільність, однією з причин якої виступає високий рівень корумпованості органів державної влади. У будь-якій країні сфера економіки завжди є саме тим плацдармом, на якому розгортається найбільша боротьба за економічні переваги, незаконні прибутки, винагороди. Корумпованість економіки призводить до ослаблення фінансової системи держави, оскільки приватний бізнес переходить у тіньовий сектор, від цього не працюють на повну силу система оподаткування і правила підприємницької діяльності, постійно порушується законодавство, що, своєю чергою, підриває довіру

© А. В. Аршиннікова, 2017

до державного апарату в цілому та завдає фінансових втрат державному бюджету. Наукова спільнота намагається долучатися до процесу виведення країни з корупційної дійсності, пропонуючи різноманітні методики, вдосконалюючи термінологію, способи вимірювання рівня корупції та механізми роботи органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Передумови, форми та способи вчинення корупційних правопорушень державними службовцями та відповідальність за них детально розкриті в науковій літературі. Сюзан Роуз-Аккерман звернула увагу на те, що “економіка є дієвим інструментом аналізу корупції, а ментальні відмінності й мораль додають свої особливості, проте для розуміння того, де саме привабливість корупції є найбільш відчутною і де вона має найбільший вплив, необхідний загальний економічний підхід” [1, 48]. Але державні політичні діячі мають у своєму арсеналі досить суттєвий обсяг державно-владних повноважень, що є сприятливим середовищем для різних зловживань. Деякі європейські суспільні організації з вивчення питань корупції висловили думку, що в наукових колах, уряді та неурядових організаціях багатьох країн відбувається “фетишизація” виміру корупції. Також застерігають, що маніпуляції індексами можуть бути дуже небезпечні. А отже, питання виміру й об’єктивного тлумачення значень індексів під час управління, у процесі боротьби з корупцією нині вкрай актуальні та потребують наукового моніторингу і супроводу, що стало мотивом вибору теми наукової статті.

Мета статті – зважаючи на рівень загроз для суспільства та держави, що містять у собі прояви корупції в діях державних політичних службовців, визначити комплекс підходів до оцінювання корупції в Україні та світі в умовах соціально-економічної та політичної кризи та шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Корупція негативно впливає на всі сфери суспільного життя, зокрема на економіку, політику, управління, соціальну і правову діяльність, громадянську свідомість і міжнародні відносини. Масштаби корупції досить важко піддаються оцінці, що обумовлено насамперед відсутністю фіксації будь-яких корупційних угод офіційною статистикою. Це унеможливує оцінювання їх обсягів навіть з використанням опосередкованих методів оцінки. Оскільки у державних чиновників більше можливостей приховати свої правопорушення, ніж у пересічних громадян, то відстежити тенденції та масштаби корупційної діяльності набагато важче порівняно з іншими видами злочинів. Крім того, багато видів корупційних дій не пов’язані безпосередньо з виплатою грошової винагороди, а тому не можуть характеризуватися вартісними чи кількісними вимірниками [2, 35].

Одним з найпоширеніших на практиці методів виміру корупції є Індекс сприйняття корупції (ICK, англ. Corruption Perception Index (CPI), розрахований міжнародною організацією Transparency International. CPI – це сукупний індекс, створений за допомогою складання низки різних оцінок, що не раз піддавався суворій критиці за неточність, непослідовність і неможливість оцінити реальне значення конкретного корупційного індексу для країни. Цей індекс відображає сприйняття представниками ділових кіл країн світу корумпованості державного сектора економіки. CPI – це своєрідний зведений рейтинг, що оцінює розмах корупції в різних країнах і визначається на основі різних джерел, наприклад Всесвітній економічний форум, Інститут розвитку менеджменту, Price Waterhouse Coopers, Freedom House та Gallup International. У цілому ICK містить дані про сприйняття корупції в державних секторах економіки різних країн світу на основі великої кількості опитувань (як мінімум 14), проведених серед експертів у відповідних країнах [3]. До показника входять оцінки попередніх років, щоб знизити раптові розбіжності в цифрах, викликані випадковими чинниками. У найменш корумпованих країнах CPI становить 90–100 балів, а в країнах з високим рівнем корупції – менше 30 балів.

У 2017 р. найкращий результат продемонстрували Данія (90 балів), Фінляндія (89 балів), Швеція (88 балів), Нова Зеландія (90 балів) та найгірший – Сомалі (0,8 бала). Україна в

рейтингу посіла 131-ше місце, набравши 29 балів. Таку ж суму балів отримали Іран, Казахстан, Непал та Росія. Серед пострадянських країн Україна посіла 12-ту позицію, випередивши Таджикистан, Казахстан і Туркменистан (табл. 1).

Таблиця 1

Рівень корупції в пострадянських країнах у 2007 та 2017 рр.

Країни	Показник сприйняття корупції		Місце країни серед країн світу	
	2007	2017	2007	2017
Естонія	65	70	28	22
Литва	48	59	51	38
Латвія	48	57	51	44
Грузія	34	57	79	44
Вірменія	29	33	99	113
Молдавія	28	30	111	123
Білорусь	21	40	150	79
Казахстан	21	29	150	131
Азербайджан	24	30	150	123
Росія	25	29	143	131
Киргизія	22	28	150	136
Україна	28	29	118	131
Таджикистан	22	25	162	151
Узбекистан	27	21	175	156
Туркменистан	22	22	162	154

Україна за останні десять років перемістилася зі 118-го на 131-ше місце серед 174 країн, що брали участь у дослідженні, знизивши показник CPI на 13 балів. Позитивну динаміку демонструють усі країни, в яких активно відбуваються інституційні перетворення. Динаміка ІСК в Україні за 2007–2017 рр. показана на рис. 1.

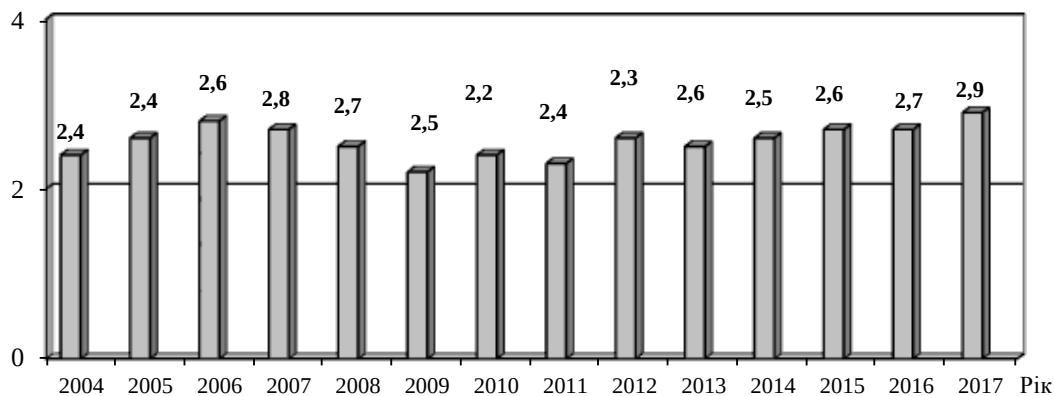


Рис. 1. Значення індексу сприйняття корупції в Україні у 2004–2017 рр.

Нагадаємо, що чим нижчий бал, тим ближче країна стоїть до корупційної пірви. Будь-який результат, менший за 30 балів, з погляду Transparency International, вважається “ганьбою для нації”. Такі невтішні результати, на думку міжнародної антикорупційної спільноти, спричинені малопомітним поступом у руйнуванні корупційних схем, отриманих у спадок від усіх правлячих режимів часів незалежності України. Адже, незважаючи на “зміну фасаду”, Україна продовжує тупцювати на місці. Нещодавно прийняті закони поки не дали відчутних результатів в антикорупційній боротьбі.

Не менш авторитетним визначником корупції вважається Барометр глобальної корупції (БГК, англ. – Global Corruption Barometer (GCB), що розраховується Transparency International з 2003 р. Цей показник ґрунтується на опитуванні громадської думки про стан справ у різних сферах суспільного життя, зокрема в економіці, політиці, масмедіа, освіті, законодавчих, судових та правоохоронних органах, дозвільній системі тощо. Причому критерії, за якими проводиться опитування, постійно змінюються. Так, у 2007 р. експерти оцінювали стан корумпованості у 14 сферах суспільного життя, у 2008–2009 рр. – у 6, а 2015 р. – в 10 різних секторах. Оцінювання GCB здійснюється за 5-бальною шкалою, згідно з якою 1 бал означає відсутність корупції, а 5 балів – найвищий ступінь корумпованості. Вибіркові результати опитування подано в останній колонці табл. 3.

Слід зауважити, що з 2007 до 2010 рр. середнє значення показника GCB в Україні погіршилося, причому рівень корумпованості зріс у судовій системі та правоохоронних органах влади, а також в освітній сфері. Найвищий рівень корупції спостерігався у 2009 р., коли середнє значення GCB сягнуло позначки 4,3. Росія, на відміну від України, поліпшила своє становище, особливо завдяки зниженню корупції у законодавчій та виконавчій владі, приватному секторі економіки. Найліпші результати демонструє Грузія, якій вдалося практично повністю подолати корупцію в правоохоронних органах, армії, системі освіти, зробити абсолютно прозорою дозвільну систему, митні органи тощо. Грузія за останні кілька років випередила такі найменш корумповані країни світу, як Фінляндія, Швеція та Сингапур. Загалом підсумки досліджень підтверджують, що виконавча та судова гілки влади вважаються найбільш корумпованими в країнах пострадянського простору, а в найбільш економічно розвинутих та найменш корумпованих країнах корупційні схеми найпоширеніші в політичних партіях.

Показником, який характеризує рівень корупції в країні та відображає добробут її громадян, є Індекс економічної свободи (ІЕС, англ. “Index of Economic Freedom” (IEF). Він визначає, якою мірою інститути і політичний курс держави підтримують економічну свободу в країні у цілому. Ступінь економічної свободи залежить від можливості особистого вибору, вільного обміну на ринках, свободи входу на ринки та виходу з них, захисту особистості та її власності. Індекс економічної свободи (ІЕС) базується на 10 індексах, які оцінюються за шкалою від 0 до 100, причому позначка “100 балів” відповідає максимальній свободі. Індекс економічної свободи розраховується як середнє арифметичне десяти економічних свобод. Але у 2017 р. було враховано ще два компоненти в розрахунку індексу економічної свободи, а саме показник ефективності судової діяльності, який становив 22,6 бала, а також показник фінансового здоров’я – 67,9 бала. Дані складника індексу економічної свободи не були розраховані у 2016 р.

Аналіз проведених досліджень та опитувань підтверджує, що в країнах з високим рівнем економічної свободи та конкурентоспроможності спостерігаються тенденції до зростання економічного потенціалу, збільшення обсягу ВВП на особу, підвищення соціальних стандартів життя тощо. За даними рейтингу країн і територій за розміром валового національного доходу на душу населення (World Development Indicators: Gross National Income per Capita 2017), в Україні рівень добробуту громадян і соціальні виплати є одними з найнижчих серед країн з перехідною економікою (гірші в Киргизстані – 184-те місце, Таджикистані – 183-те). Обсяг ВВП на особу (2,31 тис. дол. США – 158-ме місце) майже у

вісім разів менший за аналогічні показники в Естонії (17,75 тис. дол. США – 60-те місце), Литви (14,77 тис. дол. США – 71-ше місце), Росії (9,72 тис. дол. США – 87-ме місце) та майже у 36 разів – за показники в Швейцарії (81,24 тис. дол. США), у Норвегії (82,33 тис. дол. США) та Данії (56,73 тис. дол. США). (рис. 2).

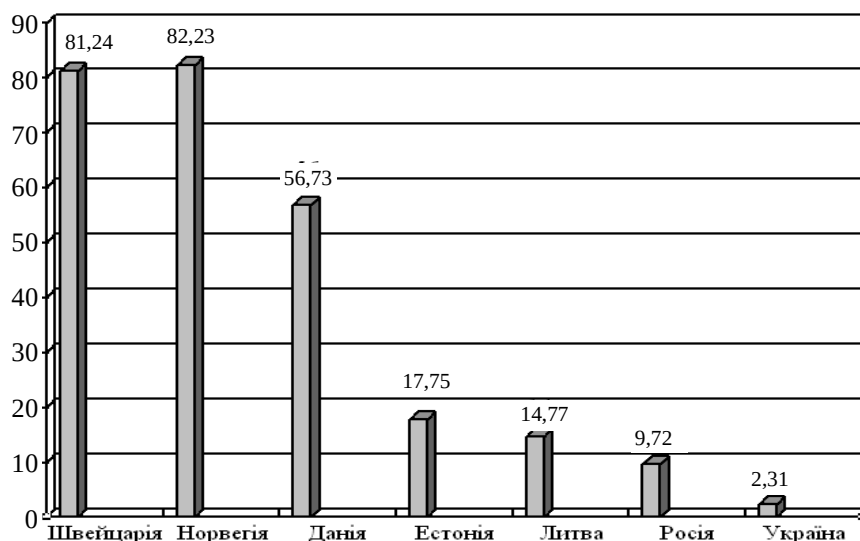


Рис. 2. Обсяг ВВП на особу в розвинених країнах світу, країнах ЦСЄ та Україні у 2017 р., тис. дол. США

У 2016 р., як і 2015 р., Україна посіла 162-ге місце, набравши 46,8 бала та погіршивши результат 2014 р. на 7 позицій, а у 2017 р. знизила свої позиції ще на чотири. Динаміка Індексу економічної свободи (ІЕС) очевидно демонструє, як після стрімкого поліпшення результату з кінця 1990-х рр. Україна після 2005 р. розпочала невпинний рух назад.

Таблиця 2

Динаміка Індексу економічної свободи України, 2016–2017 рр.

Назва економічної свободи	2016	2017	Приріст +/-
1. Права власності	25,0	41,4	+16,4
2. Свобода від корупції	26,0	29,2	+3,2
3. Фіскальна свобода	78,6	78,6	0
4. Державні витрати	30,6	38,2	+7,6
5. Свобода бізнесу	56,8	62,1	+5,3
6. Свобода ринку праці	47,9	48,8	-0,9
7. Монетарна свобода	66,9	47,4	-19,5
8. Свобода торгівлі	85,8	85,9	+0,1
9. Свобода інвестицій	20,0	25,0	+5
10. Фінансова свобода	30,0	30,0	0
Місце у світовому рейтингу	162	166	+4
Індекс економічної свободи	46,8	48,1	+1,3

За даними дослідження, ми маємо найгірший показник Індексу серед європейських країн і поступаємось усім найближчим сусідам.

Корумпованість в Україні та окремих країнах світу

Країна	Рік	Місце країни в рейтингу	Індекс економічної свободи	Категорія свободи від корупції
Україна	2012	163	46,1	20
	2013	161	46,3	23
	2014	155	49,3	21,9
	2015	162	46,9	25
	2016	162	46,8	26
США	2012	10	76,3	70
	2013	10	76,0	71
	2014	12	75,5	72
	2015	12	76,2	73
	2016	17	75,1	75,4
Грузія	2012	34	69,4	70
	2013	21	72,2	41
	2014	22	72,6	42,8
	2015	22	73,0	49,0
	2016	23	72,6	52
Росія	2012	144	50,5	25
	2013	139	51,1	22
	2014	140	51,9	19,4
	2015	143	52,1	28
	2016	153	50,6	27

Згідно зі звітом “Рівня економічної свободи у світі 2017”, Україна посідає 166-те місце зі 180 країн світу. Індекс економічної свободи України становить 48,1 бала зі 100 можливих, що свідчить про депресивний стан країни.

Аналіз основних компонентів зведеного Індексу економічної свободи у 2016–2017 рр. підтверджує, що найневдалішими були дії української влади щодо регуляторної політики (ця складова частина характеризує ступінь економічної свободи у питаннях, пов’язаних з відкриттям і закриттям підприємства, його функціонуванням відповідно до вимог законодавства країни):

- інвестицій, коли обтяжлива бюрократія та правила стримують приплив інвестицій;
- ступеня втручання уряду в економічне життя суб’єктів господарювання, зокрема навантаження на бюджет, частки державного сектора та втручання уряду в політику приватних підприємств;

- фінансової політики, коли визначається ступінь розвитку фінансової системи України та органів державного регулювання. На жаль, і надалі вітчизняна фінансова система нерозвинена, ринок цінних паперів перебуває на стадії становлення, а ринок банківських послуг демонструє від’ємні фінансові результати;

- корупції, особливо щодо формату її поширення, де Україна значно відстає від цивілізованих європейських країн у питаннях ефективної протидії цьому негативному явищу.

Із вищезазначеного можна зробити висновки, що низьке місце України в рейтингу серед країн світу показує майже повну відсутність економічної свободи, що спричиняє бідність і низькі темпи економічного зростання, фінансова система нашої країни слабка, а її банківський і фінансовий сектор діють неефективно. Це пояснюється активним втручанням держави не лише

у функціонування фінансового сектора, але й в економіку в цілому, що гальмує розвиток вільної ринкової економіки і заважає ринковому ціноутворенню та конкуренції.

Одним з індикаторів, що відображає ефективність регулювання підприємницької діяльності в країні, є Показник ведення бізнесу (ПВБ, англ. Doing Business (DB), який характеризує стан корупційної активності під час ведення підприємницької діяльності. Країни ранжуються за показниками прозорості ведення бізнесу від 1-го до 181-го місця. Найвище місце отримують залежно від умов проведення підприємницької діяльності. Висока позиція країни означає, що її регуляторний клімат сприяє веденню бізнесу. Рівень сприяння є середнім показником країни за 10 індикаторами, кожен індикатор має рівну вагу. Індекс рейтингу складається з 10 субіндексів, які відображають регуляторні, фінансові та ринкові обмеження, що ускладнюють або сприяють веденню бізнесу в країні. Порівняно сильні позиції України – це реєстрація підприємств і кредитування. Водночас основними проблемними сферами, що ускладнюють розвиток бізнесу в Україні, є отримання дозволів на будівництво і підключення до електромереж, міжнародна торгівля, оподаткування, вирішення неплатоспроможності та реєстрація власності.

Основні індикатори даного дослідження за 2017 р. зображено на рис. 3.



Рис. 3. Показник ведення бізнесу (ПВБ) в Україні за 2017 р.

Україна за минулий рік піднялася у рейтингу на 3 пункти з 83-го до 80-го місця. За ступенем сприятливості умов для підприємницької діяльності країна посідає місце між Сан-Маріно та Боснією і Герцеговиною. Однак слід зазначити, що в поточному році автори дослідження змінили методологію, перерахувавши за нею і минулорічні показники. В результаті виявилось, що Україна посідала у 2016 р. не 83-тє, а 81-ше місце, тому з урахуванням нових даних загальний рейтинг країни покращився лише на одну позицію (з 81-го до 80-го місця). За минулий рік Україна покращила умови ведення бізнесу лише за чотирма з десяти показників, що розглядаються в дослідженні. Основні показники України у 2017 р. такі: за показником легкості реєстрації бізнесу країна посідає 20-тє місце у світі (2016 р. – 24-тє місце); за показником легкості отримання дозволів на будівництво – 140-ве місце (2016 р. – 137-ме місце); за можливістю підключення до системи електропостачання – 130-тє місце (2016 р. – 140-ве місце); за простотою реєстрації прав власності – 63-тє місце (2016 р. – 62-тє місце); за можливістю кредитування – 20-тє місце (2016 р. – 19-тє місце); за рівнем захисту інвесторів – 70-тє місце (2016 р. – 101-ше місце); за рівнем оподаткування – 84-тє місце

(2016 р. – 83-те місце); за рівнем ведення міжнародної торгівлі – 115-те місце (2016 р. – 110-те місце); за рівнем забезпечення виконання контрактів – 81-ше місце (2016 р. – 93-те місце); за показником простоти ліквідації підприємств – 150-те місце (2016 р. – 148-ме місце). Дані результати досліджень знову підтверджують, що в групу країн з найсприятливішим підприємницьким кліматом потрапили Сингапур, Нова Зеландія, США, Гонконг, Данія, Великобританія, Ірландія, Канада, Австралія та Норвегія. Крім того, ці країни демонструють високі результати економічного розвитку і низький рівень корупції. Україна в цьому рейтингу посіла 83-тє місце у 2016 р. та 145-тє місце у 2009 р., пропустивши поперед себе такі країни: Латвію – 22-тє місце і 29-тє відповідно, Литву – 20-тє і 28-ме, Грузію – 24-тє і 15-тє, Білорусь – 44-тє і 85-тє місця; Польщу – 25-тє і 76-тє місця. У 2010 р. Україна посіла 162-тє місце серед 183 країн світу, а 2011 р. – 164-тє серед 179 країн і була останньою серед європейських держав, 2012 р. – 137-ме місце зі 185.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, проведене дослідження дає змогу зробити певні узагальнення та висновки. Всіх зусиль у боротьбі з корупцією в Україні слід докладати з розумінням того, що від її наслідків передусім потерпає пересічний громадянин. Тому ефективна державна політика в цій сфері є одним з основних чинників турботи державної влади про громадян. Світовий досвід свідчить, що в тих країнах, в яких влада та суспільство мали можливість отримувати інформацію про реальну ситуацію з корупцією в країні, вдавалось формулювати реальні цілі антикорупційної політики та отримувати позитивні зрушення в обмеженні масштабів корупції. Саме наявність політичної волі керівництва країни, підкріплена довірою громадянського суспільства до антикорупційних реформ, оновлення кадрового складу найбільш “корупціємістких” служб зі значним підвищенням середньої заробітної плати у таких організаціях, запровадження системи електронного врядування та залучення до антикорупційних розслідувань ЗМІ дасть можливість Україні успішно здійснити модернізацію і наблизитися за показниками соціально-економічного розвитку до країн ЄС, водночас відсутність такої активності в Україні досі “гальмує” всі стратегії прогресивних змін.

Оптимальні результати, яких можна досягти у протидії корупції: 1) зменшення її обсягів, обмеження сфери її обумовлення та поширення; 2) зменшення небезпеки корупційних проявів; 3) обмеження взаємовпливу корупції та економічних, політичних, правових та інших соціальних процесів; 4) збільшення ризику настання негативних наслідків для особи, яка вступає в корупційні відносини.

Для забезпечення належного функціонування системи боротьби з корупцією в Україні необхідно усунути недоліки у сфері оцінювання і тлумачення інформації про реальну ситуацію з корупцією в країні, показників боротьби не для звіту перед урядом, а реальними ефективними кроками та вдосконалити взаємодію всіх суб’єктів зазначеної системи, що сприятиме ефективнішій роботі й посилюватиме довіру громадськості до роботи антикорупційних органів.

Список використаних джерел:

1. Роуз-Аккерман С. Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / Роуз-Аккерман С. ; пер. з англ. С. Кокізюк, Р. Ткачук. – К. : К.І.С., 2004. – 296 с.
2. Флейчук М. І. Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки: теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації / Флейчук М. І. – Львів : Ахілл, 2008. – 660 с.
3. Political corruption: A hand book / ed. by A. J. Heldenheimer. – Oxford. Transaction. – 1985. – P. 15.
4. Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis / J. Nye // American Political Science. – 1967. – № 12 (61). – P. 417.
5. The Methodology of the Corruption Perceptions Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org/cpi>

С. В. Якименко, аспірант Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: КАТЕГОРІАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто проблему понятійного забезпечення дослідження інновацій у державному управлінні. Виділено основні поняття, що є ключовими для адекватного відображення даної проблеми у процесі наукового аналізу управлінських інновацій. Показано, що найбільше значення мають такі поняття, як “інновація”, “управлінська інновація”, “інноваційний процес”, “інноваційна сфера”, “інноваційна діяльність”. Обґрунтовано необхідність залучення методологічного інструментарію інноваційного менеджменту для аналізу змін у системі державного управління.

Ключові слова: державне управління; інновації; понятійний апарат; методологія.

The problem of conceptual support of the research of innovations in public governance is considered. The main concepts are highlighted, which are key for an adequate reflection of this problem in the process of scientific analysis of managerial innovations. It is shown that the most important are such concepts as innovation, managerial innovation, innovation process, innovation sphere, innovative activity. The necessity of attraction of methodological tools of innovative management for the analysis of changes in the system of public administration is substantiated.

Innovations in management are of a procedural nature, serving as an innovation process. The category of the innovation process plays an important methodological role, since it reflects the dynamic aspect of innovation. The most theoretical and methodological load is the concept of “innovation” and its sectoral specification – “managerial innovation”. Through innovative activities implemented in each system, including the system of public administration, the potential for self-development. The innovative sphere in relation to the investigated object is a special subsystem of re-production of social and managerial functions, a special institutional unity within the system of public administration. The above described concepts create a categorical network of analysis of innovations in the system of public administration.

Key words: state administration; innovations; conceptual apparatus; methodology.

Постановка проблеми. Інноваційні зміни у системі державного управління – одна з основних передумов успішної модернізації українського суспільства. Тому аналіз чинників, напрямів, змісту управлінських інновацій – одна з головних тем теоретичних і практичних досліджень процесу реформування вітчизняних державних інститутів та органів місцевого самоврядування. Наукова адекватність такого аналізу вирішальною мірою залежить від обґрунтованості його методологічних засад та понятійного інструментарію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні та практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій досліджують В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, В. Ф. Грінков, О. Ю. Оболенський, Л. Н. Огольова, М. А. Окландер, О. П. Панкрухін, В. О. Шамрай, В. В. Юрчишин та інші вчені. Низка дослідників розвинених країн розробляє проблематику інновацій в управлінні

© С. В. Якименко, 2017

як на теоретико-методологічному рівні, так і на рівні практичних управлінських нововведень. У працях вітчизняних та зарубіжних авторів аналізується інноваційний зміст трансформацій управління в контексті системної модернізації перехідного, зокрема українського, суспільства. Цю проблему досліджують Л. І. Абалкін, Г. Я. Аніловська, Г. В. Атаманчук, В. Д. Базилевич, А. М. Балашов, В. Г. Бодров, В. А. Козбаненко, С. Лугвін, В. М. Мартиненко, Г. П. Ситник. Значна частина вітчизняних дослідників аналізує різноманітні аспекти управлінських інновацій у контексті розробки та здійснення модернізаційних трансформацій системи управління. Одне з чільних місць серед розробок інноваційних технологій управління належить дослідженню можливостей упровадження в Україні інноваційних управлінських парадигм, пов'язаних з менеджериством. Водночас понятійний аспект методології дослідження управлінських інновацій досі залишається досить малодослідженою проблемою.

Мета статті – виокремлення та аналіз категоріального апарату дослідження інновацій у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Аналіз досліджень у сфері управлінських інновацій передбачає передусім установлення конкретного кола аспектів, що характеризують сутність феноменів та процесів, що потрапляють у проблемне поле наукових розвідок. Вони відображаються у певних поняттях, розкриття яких становить основний зміст тих чи інших напрямів наукових пошуків. Найбільше теоретико-методологічне навантаження має поняття “інновація” та його галузева конкретизація – “управлінська інновація”. На теоретико-методологічному рівні ці поняття розробляються у межах теорії управління, які, своєю чергою, узагальнюють на міждисциплінарному рівні результати досліджень таких напрямів наукового пошуку, як інноватика чи інноваційний менеджмент. Їхній зміст надзвичайно багатовимірний, оскільки ці поняття широко застосовуються для дослідження різноманітних соціальних об’єктів практично в усіх гуманітарних та переважній більшості технічних наукових галузей.

Поняття “інновація” відповідає англійському *innovation*. Буквальний переклад з англійської означає “введення новацій” і найкраще відповідає змісту слова “нововведення”. Інновації чи нововведення поширюються на весь спектр соціальних явищ та процесів: новий порядок, новий звичай, новий метод, нова форма управління тощо. Інновація в буквальному розумінні означає процес використання нового у будь-якій сфері діяльності [1, 10].

Поняття “інновація” з’явилося у наукових дослідженнях у XX ст. і спочатку означало проникнення деяких елементів однієї культури в іншу (звичаїв, способів організації життєдіяльності, зокрема виробництва). Інновації є результатом діяльності з оновлення, перетворення попередньої діяльності, що приводить до заміни одних елементів іншими або доповнення тих, що вже широко використовуються. Подібна діяльність має загальні закономірності: визначаються цілі зміни, новація розробляється, випробовується, освоюється, поширюється і, нарешті, “відмирає”, вичерпуючись фізично і морально. У процесі здійснення інновацій під час подолання інерції порядку, що склався, майже завжди виникає проблема наслідків – очікуваних, бажаних і шкідливих. Перехід будь-якого процесу чи феномена у новий стан або нову якість завжди реалізується у вигляді нововведень. У зв’язку з цим можна вважати, що інновації є невід’ємною складовою частиною будь-яких змін незалежно від їх характеру (розвиток чи деградація).

Проте в сучасній науці інновації інтерпретуються не просто як певні зміни, а як процесуальна цілісність, що характеризується комплексом якісних та кількісних ознак, які виокремлюють її з-поміж інших явищ та процесів. У документах ОЕСР інновація визначається як кінцевий результат інноваційної діяльності, що втілюється у вигляді нового або вдосконаленого продукту, впровадженого на ринку, нового або вдосконаленого технологічного процесу,

що використовується у практичній діяльності, або у новому підході до соціальних послуг. Більш поширеним є загальне розуміння інновації як використання у тій або іншій сфері соціального життя результатів інтелектуальної діяльності, спрямованої на вдосконалення різноманітних процесів або їх результатів [2, 7].

У зв'язку з цим у сучасних умовах поняття “інновації” використовується, як правило, для характеристики позитивних процесів у суспільстві. При цьому інноваційна діяльність, яка базується на раціональності й корисності, прямо протиставляється авторитаризму, примусу, адмініструванню, оскільки ґрунтується на стимулюванні ініціативних індивідуальних зусиль, розумовій енергії та винахідливості. З цих позицій “інноваційна діяльність” є ефективним поєднанням технології, організації та людської творчості, тобто найбільш оптимальним способом використання наявних соціальних ресурсів. Відтак інноваційне перетворення життя людей виступає найдоцільнішою формою організації суспільного життя.

Інновації завжди були одним з аспектів управлінської діяльності, проте упродовж досить тривалого часу стосувалися лише технологій і загалом інтерпретувалися або в контексті регулювання розвитку об'єкта управління (управління інноваціями), або щодо конкретних форм галузевого управління. Застосування цього терміна та відповідної сфери наукового знання у галузі державного управління стало можливим у зв'язку з розширенням його змісту. Загальнонаукового, а не конкретно-технологічного значення поняття “інновація” набуло в процесі розширення свого змісту за межі простих технологічних процесів, коли воно стало широко застосовуватися для характеристики соціальних феноменів. Соціальна інновація як сфера наукового дослідження та практичного застосування виникла з перших спроб систематизації даних про впровадження нового і про подолання організаційного та особистісно-психологічного опору цьому процесу. Поширення новий термін набув з часу формування у 1960-х рр. теорій постіндустріального (інформаційного) суспільства як відображення його найбільш сутнісної риси. Відомий фахівець у сфері соціального управління П. Друкер, один з фундаторів сучасної концепції соціальних та управлінських інновацій, писав, що інновація має соціальну цінність, адже соціальна інновація – це зміна звичного типу мислення і стилю життя. Внесення динамічності в “стійкий” порядок, створення вищого рівня невизначеності – ось, на думку П. Друкера, суть інноваційної діяльності як соціально-управлінського процесу [3, 117].

У межах сучасної науки соціальна інновація стала об'єднуючим поняттям для змін у будь-яких сферах діяльності, включаючи сферу державного управління. Конкретне значення терміна “інновація” залежить від мети дослідження, вимірювання або аналізу об'єкта. Таким чином, управлінські інновації є самостійним класом інноваційних явищ і процесів з власною специфікою та сферою функціонування. Водночас для управлінських інновацій у сфері державного управління у вигляді окремих елементів характерні риси інновацій усіх інших типів (формування нових послуг, ринку управлінських послуг, впровадження нових управлінських технологій, реалізація нових маркетингових підходів тощо).

Управлінські інновації в органах державної влади та місцевого самоврядування стосуються досить значного спектра явищ та процесів. У контексті особистісного виміру вони містять у собі не лише зміни в методологіях та технологіях галузевої управлінської діяльності, але й певні аспекти духовної творчості суб'єктів управлінської діяльності загалом, їх мотивацію і способи поведінки, які якісно відрізняються від тих, що мали місце раніше; нові ціннісні елементи тощо. Структурно-функціональний вимір управлінських інновацій дає змогу аналізувати організаційні зміни та трансформування функціонального імперативу управлінської діяльності. У межах системного підходу управлінську інновацію доцільно визначити як активну або пасивну зміну галузевої управлінської системи щодо зовнішнього середовища [4, 19]. Це поняття має широкі межі свого застосування і, відповідно, величезний

методологічно-евристичний потенціал. Розкриття тих чи інших його аспектів є важливою методологічною основою дослідження проблем реформування системи державного управління.

Специфіка управлінських інновацій як методологічної основи аналізу управлінських явищ полягає у тому, що: 1) на перший план виходять ті зміни, які відіграють суттєву роль у розвитку досліджуваного явища; 2) у центрі уваги перебувають не стільки процеси продукування нового, скільки процеси його впровадження.

Перша методологічна особливість дає можливість відрізнити власне інновації від неістотних видозмін у системі державного управління. Відповідно, у фокусі уваги перебувають найсуттєвіші для розвитку управлінських систем феномени, які на найбільш загальному рівні об'єднуються в інноваційні управлінські моделі або парадигми. Друга методологічна особливість орієнтує будь-яке дослідження інновацій на кінцевий результат діяльності. В сучасному розумінні інновація – це не просто поява нового, а поширення нового в управлінській практиці. Тобто на парадигмальному рівні інноваційні зміни є засобом досягнення нового стану як системи управління, так і її об'єкта – самої сфери публічного адміністрування. Управлінські інновації як цілісність виступають кінцевим результатом системних змін і отримання за рахунок цього значного соціального ефекту [5, 45]. Слід особливо підкреслити, що інновації в державному управлінні орієнтовані саме на соціальний ефект через специфіку даної галузі управлінської діяльності.

Інновації в управлінні мають процесуальний характер, виступають у вигляді інноваційного процесу. Категорія інноваційного процесу відіграє важливу методологічну роль, оскільки відображає динамічний аспект інновацій. Інноваційний процес у сфері публічного адміністрування – це послідовний ланцюг подій, у ході яких управлінська інновація проходить шлях від ідеї до конкретної управлінської практики і системно поширюється в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування [6, 5]. Дослідження інноваційного процесу орієнтує на постійний характер змін та систему перманентних реформ. Важливим методологічним аспектом застосування поняття “інноваційний процес” є його орієнтованість на кінцевий результат у межах певного управлінського циклу. Тому розробка проблематики реформування державного управління у межах концептуального змісту поняття “інноваційний процес” є певною методологічною гарантією послідовності та узгодженості етапів інноваційних змін, а з іншого боку – має спиратися на модельно-парадигмальні уявлення про цілісність трансформаційних змін.

Загалом розкриття змісту цієї категорії є методологічною основою аналізу сукупності інноваційних феноменів у контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування загалом. Важливе методологічне значення має положення про те, що у процесі управління інноваційною діяльністю слід не тільки виявляти взаємозв'язки різних новацій, але й підтримувати безперервну еволюцію інноваційних складників у межах системи управління. Це пов'язано з розширенням меж саморозвитку і самоорганізації самої системи державного управління і демонструє збільшені можливості вдосконалення як управлінської діяльності загалом, так і структурних перетворень стохастичного характеру зокрема. У цьому контексті можна вважати, що з розширенням ролі інноваційних процесів сама сфера державного управління стає комплексним об'єктом інноваційного регулювання із застосуванням інноваційних управлінських парадигм.

Утім, потрібно мати на увазі, що наростання управлінських інновацій зовсім не означає спрощення, стандартизацію, тотальну прогнозованість розвитку, як це розуміють деякі вітчизняні дослідники. Навпаки, цей процес спричиняє розмивання чітких внутрішньосистемних меж, диверсифікацію діяльності відповідно до потреб суб'єктів публічного адміністрування і формування нових сфер діяльності. Інновації наповнюють новим змістом і сам процес державного управління, і різні напрями діяльності об'єктів управління. Інноваційні

перетворення, в результаті яких зростає невизначеність, водночас збільшують багатоваріантність підходів у сфері управлінської практики і надають його суб'єктам належну свободу вибору та можливість творчої самореалізації. Зрозуміло, що в цьому методологічному контексті невизначеність і різновекторність модернізаційних змін у системі управління слід інтерпретувати як позитивно-конструктивне явище, що веде до становлення нової, більш ефективної та з кращими регульовними здатностями системи державного управління.

Оскільки інноваційний процес здійснюється передусім завдяки діяльності його суб'єкта, велике методологічне навантаження має термін "інноваційна діяльність" [7, 6]. Через інноваційну діяльність реалізується закладений у кожній системі, включаючи систему державного управління, потенціал до саморозвитку. Реалізація цього потенціалу в системі управління здійснюється через цілеспрямовану інноваційну діяльність його суб'єктів. На думку Д. І. Кокоріна, "інноваційна діяльність виступає засобом подолання суперечностей, що актуалізувалися, між соціальним суб'єктом і зовнішнім середовищем та формують нові суспільні потреби. Таким чином, виявлення їх усвідомлення суб'єктом нової потреби (що саме становить певну творчу діяльність) є мотивом здійснення інноваційної активності" [6, 55]. Інноваційна діяльність в управлінні відображає передусім процес цілепокладання трансформаційних змін, формування їх ідеальної моделі у вигляді мети, змісту самої діяльності та її засобів. Саме цю функцію призначена виконувати інноваційна управлінська парадигма.

Велике значення з погляду теоретико-методологічної обґрунтованості має застосування до інновацій в управлінні терміна "інноваційна сфера". Зміст поняття пов'язаний зі становленням постсучасних соціальних практик у процесі формування інформаційного суспільства, в якому інновації становлять особливу фазу суспільного виробництва – "інноваційну сферу". Відповідно, інноваційна сфера щодо досліджуваного об'єкта – це особлива підсистема відтворення соціально-управлінських функцій, особлива інституційна єдність у межах системи публічного адміністрування, що містить сукупність суб'єктів, які продукують інноваційні зміни, а також структуротвірні елементи зазначених змін. Найбільше методологічне значення для дослідження управлінських інновацій має змістовне наповнення поняття "інноваційна сфера" через виокремлення нових пріоритетів управлінської діяльності в умовах соціальних трансформацій. При цьому особливо важливим елементом змісту поняття "інноваційна сфера" є його зорієнтованість на неречовий потенціал системи державного управління. Отже, управлінська діяльність отримує інтегроване категоріальне узагальнення не просто як тип соціальної практики, а як вертикально інтегрована сфера соціальної життєдіяльності. Методологічна значущість цього поняття посилюється також тим, що саме в межах інноваційної сфери розрізнені управлінські феномени об'єднуються в єдиний інноваційний процес, який забезпечує цілеспрямований характер змін у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Саме через поняття "інноваційна сфера" інновації в системі управління набувають статусу модернізаційних соціально-управлінських практик та інтегруються в глобальні трансформаційні процеси, які відображаються в концептах інноваційних парадигм [4, 85].

Проаналізовані вище поняття створюють категоріальну мережу аналізу інновацій у системі державного управління. Вони фактично формують теоретико-методологічний фундамент дослідження управлінських інновацій на основі міждисциплінарної наукової теорії, що дає можливість конкретизації щодо практичної системи управління у сфері публічного адміністрування певних сфер життєдіяльності суспільства. Нині саме на цьому рівні спостерігається найбільша активність вітчизняних дослідників. Як правило, вона концентрується на виявленні значення окремих аспектів методології реформування державного управління у контексті загальних соціокультурних змін у суспільстві.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, становлення інноваційних форм управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування має системне методологічне обґрунтування із залученням інструментарію теорії управління та інноватики. Загальнонаукова методологія містить у собі адаптацію категоріального апарату і на цій основі – формування інноваційної управлінської моделі в контексті взаємодії низки загальнотеоретичних підходів, вироблення міждисциплінарної методології дослідження інновацій у системі державного управління. Виокремлення найбільш фундаментальних методологічних проблем у вигляді певних концептів як складників інноваційного державного управління є передумовою його наукового дослідження. Подальший аналіз має бути сфокусований на проблемах концептуалізації категоріального апарату дослідження управлінських інновацій і створення практико-орієнтованої концептуальної моделі інноваційного державного управління.

Список використаних джерел:

1. Морозов Ю. П. Инновационный менеджмент : учеб. пособие для вузов / Морозов Ю. П., Гаврилов А. И., Городнов А. Г. – Изд. 2. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.
2. Орлов О. В. Методологія становлення і розвитку інноваційної теорії державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. упр.” / О. В. Орлов ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Х., 2013. – 36 с.
3. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке : перев. с англ. / Питер Ф. Друкер. – М. : Вильямс, 2002. – 426 с.
4. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні : монографія / Х. В. Хачатурян. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.
5. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – СПб. : Питер, 2004. – 400 с.
6. Кокорин Д. И. Инновационная деятельность / Д. И. Кокорин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
7. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління : монографія / А. Є. Никифоров. – К. : КНЕУ, 2010. – 424 с.

Шановні автори!

Просимо враховувати такі вимоги до рукописів статей і порядку їх подання до друку.

1. Приймаються роботи, написані українською, російською, англійською мовами, обсягом 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті повинен мати такі елементи:

– на початку статті **англійською мовою**: прізвище ініціали автора, назва статті, адресні дані авторів (назва установи, закладу, відомча належність, адреса організації, місто, країна), розширена англomовна анотація (700–1300 знаків), ключові слова, пристатейні списки використаних джерел у романському алфавіті (латиницею);

– **прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада (укр. мовою);**

– **назва статті (українською мовою);**

– **УДК;**

– **анотація українською мовою (3–5 рядків);**

– **анотація англійською мовою (4–5 рядків);**

– **основний текст статті;**

– **список використаних джерел.**

3. Основний текст статті складається з таких структурних елементів:

Ключові слова (4–5 слів).

Постановка проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мета статті.

Виклад основного матеріалу.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному 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.